

LIGESTILLING



Juridisk beskyttelse af personer med sindslidelser i henhold til loven om ikke-forskelsbehandling

Forståelse af handicap som defineret i lovgivningen og forpligtelsen til i rimeligt omfang at foretage tilpasninger af hensyn til personer med handicap i EU's medlemsstater



FRA

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Denne rapport beskæftiger sig med forhold vedrørende retten til liv (artikel 2), forbuddet mod nedværdigende behandling (artikel 4), retten til respekt for privatlivet og familielivet (artikel 7), retten til at indgå ægteskab og retten til at stifte familie (artikel 9), retten til ytrings- og informationsfrihed (artikel 11), forsamlingsfrihed (artikel 12), asylret (artikel 18), princippet om ikke-forskelsbehandling (artikel 21), og fri bevægelighed og opholdsret (artikel 45), som alle falder ind under kapitel I "Værdighed", II "Friheder", III "Ligestilling" og V "Borgerrettigheder" i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder.

**Europe Direct er en service, der har til formål at hjælpe
med at besvare Deres spørgsmål om Den Europæiske Union
Frikaldsnummer (*):**

00 800 6 7 8 9 10 11

(*): Nogle mobiloperatører tillader ikke opkald til 00 800-numre eller tager betaling for sådanne opkald.

Foto (titelblad og inde): © iStockphoto

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>).

FRA - Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder
Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Wien - Østrig
Tlf.: +43 (0)1 580 30 - 0 - Fax: +43 (0)1 580 30 - 699
Email: information@fra.europa.eu - <http://fra.europa.eu>

Katalogoplysninger findes bagest i denne publikation.

Luxemburg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2012

ISBN 978-92-9192-963-4
doi:10.2811/9767

© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2011
Gengivelse er tilladt, dog ikke til kommercielt brug, såfremt kilden angives.

Printed in Luxembourg

TRYCKT PÅ FSC PAPIR.



Juridisk beskyttelse af personer med sindslidelser i henhold til loven om ikke-forskelsbehandling

Forståelse af handicap som defineret i lovgivningen
og forpligtelsen til i rimeligt omfang at foretage
tilpasninger af hensyn til personer med handicap
i EU's medlemsstater

Forord

Beskyttelsen af handicappedes rettigheder er i det sidste årti blevet styrket både internationalt og i Europa. På internationalt plan vedtog FN's generalforsamling i december 2006 De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder (FN CRPD), som trådte i kraft i maj 2008. EU tiltrådte konventionen den 23. december 2010, og i oktober 2011 blev den underskrevet af alle EU's medlemsstater og ratificeret af 19 EU-medlemsstater. På europæisk plan blev direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse vedtaget i 2000. Den 15. november 2010 vedtog Europa-Kommissionen endvidere den europæiske handicapstrategi med det overordnede mål at rehabiliterer mennesker med handicap og sikre en effektiv gennemførelse af FN's konvention i hele EU.

På baggrund af EU's og dens medlemsstaters indsats for at beskytte handicappedes rettigheder igangsatte Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder i 2009 sit første projekt vedrørende handicappede. Med dette projekt sættes der fokus på beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder for mennesker med intellektuelle handicap og personer med psykiske helbredsproblemer. Projektet har til formål at vurdere situationen omkring de grundlæggende rettigheder for disse to grupper og er gennemført i CRPD's ånd.

Udvalget om handicappedes rettigheder gav i sine første konklusioner på en rapport til deltagerstaterne udtryk for bekymring over risikoen for udstødelse af personer, som burde være beskyttet af konventionen, navnlig personer med psykosociale handicap (sindslidelser) eller med intellektuelle handicap. Det kan undertiden være uklart, om begrebet handicap også omfatter sindslidelser. Det er på den baggrund, at denne rapport ser nærmere på definitionen af handicap og dens omfang i national og international ret, med det formål at vurdere, om EU-borgere med sindslidelser har ret til at blive beskyttet mod forskelsbehandling på grund af handicap. Det fremgår af resultaterne af vores undersøgelse, at denne beskyttelse også omfatter personer med sindslidelser i hele EU.

Det er endvidere vigtigt at vurdere, hvordan forpligtelsen til i rimeligt omfang at foretage tilpasninger for handicappede opfyldes i praksis, for at fastslå om personer med sindslidelser er omfattet af denne beskyttelse på beskæftigelsesområdet. Denne rapport viser, at størsteparten af EU's medlemsstater i rimeligt omfang foretager tilpasninger på beskæftigelsesområdet for personer med sindslidelser. Eftersom princippet om rimelige tilpasninger efter internationale standarder rækker ud over det traditionelle beskæftigelsesområde, indeholder rapporten forslag til yderligere tiltag, der eventuelt kan bidrage til at styrke beskyttelsen af personer med sindslidelser inden for andre områder af hverdagslivet.

Morten Kjærum
Direktør

Landekoder

Landekode	EU-medlemsstat	Landekode	EU-medlemsstat
AT	Østrig	IT	Italien
BE	Belgien	LT	Litauen
BG	Bulgarien	LU	Luxembourg
CY	Cypern	LV	Letland
CZ	Den Tjekkiske Republik	MT	Malta
DE	Tyskland	NL	Nederlandene
DK	Danmark	PL	Polen
EE	Estland	PT	Portugal
EL	Grækenland	RO	Rumænien
ES	Spanien	SE	Sverige
FI	Finland	SK	Slovakiet
FR	Frankrig	SI	Slovenien
HU	Ungarn	UK	Det Forenede Kongerige
IE	Irland		



Indholdsfortegnelse

FORORD	3
LANDEKODER.....	4
INDLEDNING	7
1 INTERNATIONAL OG EUROPÆISK LOVGIVNING	9
1.1. Internationale standarder og Europarådets standarder	9
1.1.1. FN's standarder.....	9
1.1.2. Europarådets standarder.....	12
1.2. Den Europæiske Unions lovgivning	14
1.2.1. Fra rehabilitering til en rettighedsbaseret tilgang	14
1.2.2. Definitionen af handicap i EU-lovgivningen	15
1.2.3. Tilpasninger i rimeligt omfang i henhold til EU-lovgivningen	17
1.3. Konklusion.....	19
2 BESKYTTELSE AF PERSONER MED SINDSLIDELSER I DE NATIONALE LOVGIVNINGER OM IKKE-FORSKELSBEHANDLING	21
2.1. Definitionen af handicap i EU-medlemsstaternes lovgivning	21
2.1.1. Gennemførelseslovgivning med definitioner af handicap	22
2.1.2. Gennemførelseslovgivning uden definitioner af handicap	23
2.1.3. Konklusion.....	24
2.2. Forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang på beskæftigelsesområdet	25
2.2.1. National lovgivning, som indeholder en bestemmelse om tilpasninger i rimeligt omfang.....	25
2.2.2. National lovgivning, som ikke indeholder en bestemmelse om tilpasninger i rimeligt omfang.....	26
2.2.3. Konklusion.....	27
3 DET VIDERE FORLØB: TILPASNINGER TIL PERSONER MED SINDSLIDELSER I RIMELIGT OMFANG OGSÅ UDEN FOR BESKÆFTIGELSESMRÅDET	29
BIBLIOGRAFI	31
BILAG 1: DEFINITIONEN AF HANDICAP I EU-MEDLEMSSTATERNES LOVGIVNING	35
BILAG 2: TILPASNINGER I RIMELIGT OMFANG I EU-MEDLEMSSTATERNE	37

Indledning

I 2009 igangsatte Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) sit første projekt på handicapområdet med fokus på grundlæggende rettigheder for personer med sindslidelser og personer med udviklingshæmning.

Projektet følger en veletableret socio-juridisk praksis i FRA bestående af en juridisk undersøgelse i de 27 EU-medlemsstater og sociologiske feltundersøgelser i ni EU-medlemsstater: Bulgarien, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Letland, Rumænien, Sverige og Det Forenede Kongerige. De lande, der er udvalgt til den sociologiske feltundersøgelse afspejler en kombination af de forskellige handicappolitikker i EU. Den første publikation, der blev udarbejdet i forbindelse med dette projekt, var en rapport om *Retten til politisk deltagelse for personer med sindslidelser og personer med udviklingshæmning*, som udkom i 2010.¹

Der er ingen fælles retningslinjer for de betegnelser, der anvendes til at beskrive de to målgrupper, og sproget varierer alt efter, hvilken aktør der er tale om, herunder aktørernes repræsentative organisationer og domsmyndigheder. Efter en høring af de forskellige handicaporganisationer har FRA besluttet at henvise til disse personer som "personer med udviklingshæmning" og "personer med sindslidelser". I denne rapport, som udelukkende omhandler rettigheder for personer med psykiske helbredsproblemer, anvender FRA den samme definition som *Mental Disability Advocacy Center* (en international organisation til fremme og beskyttelse af psykisk handicappedes rettigheder): "Mennesker med psykosociale handicap [her: personer med sindslidelser] er personer, der lider af psykiske helbredsproblemer, og/eller som betegnes "psykiske sundhedsforbrugere", "psykiatriske overlevende" eller "gale". Disse grupper udelukker ikke hinanden."²

De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder (CRPD) anerkender, at handicapbegrebet til stadighed udvikler sig. Forfatterne til konventionen har valgt en åben definition af handicap, og artikel 1 i konventionen indeholder relevante retningslinjer, som giver deltagerstaterne mulighed for at vedtage rammer, der yder en bredere beskyttelse³. Selv om det i konventionens ånd kan forekomme upassende at forsøge at sætte et mærkat på forskellige former for handicap, er det nødvendigt med en præcisering af, hvem der er omfattet af disse bestemmelser, i velfærdslovgivningen, de sociale beskyttelsesordninger og lovgivningen mod

forskelsbehandling. Nærværende rapport undersøger, hvorvidt de eksisterende juridiske definitioner af handicap beskytter personer med sindslidelser mod forskelsbehandling.

Denne undersøgelse har især fokus på personer med sindslidelser og på, hvorvidt deres rettigheder er beskyttet af lovgivningen mod forskelsbehandling. Den sigter mod at bidrage til de lovgivningsreformer inden for handicapområdet, som i øjeblikket er ved at blive gennemført i EU's medlemsstater, navnlig i forbindelse med ratificeringen af CRPD.

Det blev i en undersøgelse fra 2010 om gennemførelsen af CRPD foretaget af *European Foundation Centre* (medlemsorganisation, der repræsenterer de almennyttige fonde på EU-niveau), argumenteret, at det forhold, at de juridiske definitioner af termen handicap henviser til specifikke former for handicap, i visse EU-medlemsstater kan stå i vejen for fuld beskyttelse og inddragelse af alle handicappede.⁴ Eftersom visse EU-medlemsstaters lovgivning ikke automatisk anerkender sindslidelser som handicap, ses der i denne rapport nærmere på, i hvor stor udstrækning den eksisterende lovgivning mod forskelsbehandling beskytter psykisk syges rettigheder. Rapportens benchmark er den måde, hvorpå EU-medlemsstaternes retsgrundlag lever op til pligten til at indføre tilpasninger i rimeligt omfang over for personer med sindslidelser. Mens det kan være forholdsvis nemt at se behovene hos personer med fysisk eller sensorisk funktionsnedsættelse og dermed nemmere at dække disse behov, er det ofte sværere at afdække de hindringer, som personer med psykiske helbredsproblemer møder.⁵

Denne rapport er baseret på juridiske informationer indsamlet af FRA's FRALEX-netværk af juridiske eksperter. Der tages i rapportens retlige vurdering ikke stilling til den praktiske gennemførelse af den relevante lovgivning.⁶ Der blev indsamlet yderligere oplysninger gennem informationsudvekslinger med nøglepartnere, herunder *Mental Health Europe*, det belgiske center for lige muligheder og bekæmpelse af racisme, Det Danske Center for Menneskerettigheder, det nederlandske nationale ligestillingsråd, sekretariatet for Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder, sekretariatet for det europæiske koordinationsforum for Europarådets handlingsplan for handicappede (*European Co-ordination Forum for the Council of Europe Disability*

1 FRA (2010).

2 Mental Disability Advocacy Center (2011) s. 55.

3 Lawson (2008) s. 18-19.

4 European Foundation Centre (2010), s. 42.

5 Lawson (2008) s. 7.

6 Ønskes en vurdering af praksis i forbindelse med rimelige tilpasninger, henvises til KMU Forschung Austria (2008).

Action Plan (2006-2015)) og individuelle eksperter, herunder professor Gerard Quinn fra Galway University og professor Lisa Waddington fra universitet i Maastricht. FRA vil gerne takke for disse værdifulde bidrag. Agenturet understreger dog, at konklusionerne i denne rapport afspejler FRA's synspunkter og ikke nødvendigvis nogle af dets samarbejdsorganisationers eller de individuelle eksperters synspunkter.

Rapporten indledes med en analyse af relevant international lovgivning i FN og Europarådet samt EU-lovgivningen vedrørende beskyttelse af handicappedes rettigheder. Rapporten ser dernæst nærmere på, hvilken beskyttelse de nationale lovgivninger i de 27 EU-medlemsstater yder personer med sindslidelser. Derefter følger en undersøgelse af, hvordan handicap defineres i de nationale lovgivninger mod forskelsbehandling og i retspraksis, samt hvilke konsekvenser denne definition har for forpligtelsen til i rimeligt omfang at foretage tilpasninger på beskæftigelsesområdet, som fastsat i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. Rapporten afsluttes med eksempler på tilfælde, hvor forpligtelsen til i rimeligt omfang at foretage tilpasninger ifølge lovgivningen udvides til at omfatte andre områder.



1

International og europæisk lovgivning



1.1. Internationale standarder og Europarådets standarder

1.1.1. FN's standarder

Internationale standarder under forandring

På internationalt plan er der sket en betydelig udvikling i holdningen til personer med sindslidelser.⁷ Hvor drøftelserne i 1970'erne fokuserede på den enkelte og hans/hendes funktionsnedsættelse eller mentale retardering, handler diskussionen nu om handicapproblemet set ud fra en samfundsmæssig ramme, og det fremhæves, at problemet ikke skyldes den enkeltes begrænsninger, men samfundets manglende evne til at tilbyde passende tjenester og til i tilstrækkelig grad at tage højde for forpligtelsen til at opfylde handicappedes behov i forbindelse med indretningen af samfundet.⁸ Denne udvikling er kendetegnet ved et skifte fra en såkaldt "medicinsk handicapmodel" til en "social model", hvor det er samfundet og ikke folks kroppe, der gør mennesker til handicappede.⁹ Sidstnævnte model anlægger en rettighedsbaseret tilgang til handicap, hvor det enkelte menneske er i centrum for alle beslutninger, der påvirker hans/hendes liv.¹⁰

Disse skiftende tilgange afspejles i de forskellige FN-instrumenter vedrørende rettighederne for personer med sindslidelser. Erklæringen om psykisk udviklingshæmmedes rettigheder fra 1971 anlægger en restriktiv tilgang, idet det anføres, at mentalt retarderede i så vid udstrækning som muligt har samme rettigheder om andre mennesker.¹¹ I den efterfølgende erklæring om

handicappedes rettigheder fra 1975 knæses imidlertid handicappedes ret til, at der tages højde for deres særlige behov i alle faser af den økonomiske og sociale planlægning,¹² hvilket var en forløber for bestemmelserne om rimelige tilpasninger, som senere blev standard for FN, Europarådet og EU.

I 1980'erne havde drøftelserne bevæget sig mod en tilgang, der i højere grad tog udgangspunkt i princippet om lige muligheder, og hvor der i mindre grad blev set på den handicappedes medicinske kendetegn.¹³ I 1982 vedtog FN's Generalforsamling verdensprogrammet for aktiviteter omkring handicappede, hvori det blev anført, at "handicap" opstår i spillet mellem de handicappede og deres omgivelser. Handicappet opstår ifølge handlingsprogrammet, når den handicappede støder på kulturelle, fysiske eller sociale hindringer for sin adgang til de forskellige samfundsordninger, som er tilgængelige for andre borgere.¹⁴

På baggrund af dette, betød FN's standardregler vedrørende lige muligheder for personer med handicap, som FN's Generalforsamling vedtog i 1993, et nyt gennembrud i udviklingen af en social handicapmodel. Disse standardregler har fokus på de samfundsmæssige processer, der udelukker handicappede, og det bemærkes, at der i alle samfund verden over stadig er hindringer for handicappedes mulighed for at udøve deres rettigheder og friheder, og som vanskeliggør deres fulde deltagelse i samfundet. Der sættes endvidere fokus på "mangler ved omgivelserne og mange af de i samfundet iværksatte aktiviteter, [...] der forhindrer mennesker med funktionsnedsættelse i at deltage på lige vilkår med andre".¹⁵ Det fremhæves endvidere, at handicappede og deres organisationer bør indtage en aktiv rolle som partnere i arbejdet med at fjerne

7 For flere oplysninger om debatten om nye holdninger til handicappede henvises til Shakespeare (2006) og Bickenbach (1999).

8 Oliver (1990), s. 2.

9 WHO (2011), s. 4.

10 Quinn og Degener (2002) s. 14.

11 FN's Generalforsamling (1971), artikel 1.

12 FN's Generalforsamling (1975), artikel 8.

13 Se Degener (2010).

14 FN's Generalforsamling (1982), stk. 8.

15 FN's Generalforsamling (1993) stk. 15 og stk. 18.

hindringer for deres udøvelse af rettigheder og friheder, hvor de handicappede selv for første gang tiledes en central rolle.¹⁶ I den henseende markerer CRPD det seneste trin i dette paradigmeskifte væk fra en holdning til handicappede, som tager udgangspunkt i deres medicinske begrænsninger, til en holdning, der tager højde for deres fulde og lige rettigheder. CRPD blev vedtaget den 3. maj 2008 og er baseret på ikke-forskelsbehandling, lige muligheder og menneskerettigheder, og knæsætter en rettighedsbaseret tilgang til handicap i international lovgivning. Denne tilgang sammenfattes i betragtning (e) i præambelen til konventionen, hvor der fokuseres på samspillet mellem personer med funktionsnedsættelse og de forskellige forhindringer, der kan hæmme mennesker med handicap i at "deltage på lige fod med andre i samfundslivet". Sammen med artikel 1 anerkendes det her, at forskelsbehandling og udstødelsen af handicappede i høj grad skyldes forskellige forhindringer, herunder de fysiske omgivelser, fordomme, stereotyper og andre former for formynderisk behandling.¹⁷

CRPD

Præambel

e) *Anerkender*, at handicap er et begreb under udvikling, og at handicap er et resultat af samspillet mellem personer med funktionsnedsættelse og holdningsbestemte og omgivelsesmæssige barrierer, som hindrer dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre, [...]

Artikel 1 - Formål

Formålet med denne konvention er at fremme, beskytte og sikre muligheden for, at alle personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre, samt at fremme respekten for deres naturlige værdighed.

Personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

I modsætning til erklæringen fra 1975, som fokuserede på retten til medicinsk, social og fysisk behandling, er CRPD meget bredere og omfatter udover sundhedsspørgsmålet en lang række væsentlige rettigheder, såsom uddannelse, bemyndigelse, beskæftigelse, levestandard og deltagelse i det offentlige, politiske og kulturelle liv.¹⁸

Behov for en definition på handicap

På trods af de vigtige skridt, der er taget i retning af en menneskerettighedsbaseret tilgang til handicap, var debatten om en internationalt anerkendt definition af handicap stadig ikke afsluttet, da CRPD blev forhandlet. I erklæringen af 1975 defineres en "handicappet" som enhver person, der ikke selv, helt eller delvist, kan sikre forudsætningerne for et normalt individuelt og/eller socialt liv på grund af en medfødt svækkelse, medfødt eller ej, af sine fysiske eller mentale evner¹⁹, men erklæringens fokus på handicap som et overvejende medicinsk og individuelt problem gør den uforenelig med den nuværende rettighedsbaserede tilgang til handicap.

I tråd med erklæringens mere progressive natur indeholder FN's standardregler vedrørende lige muligheder for personer med handicap, som udkom i 1993 en bred definition af handicappede, som også omfatter personer med sindslidelser.

"Betegnelsen "funktionsnedsættelse" dækker et stort antal forskellige funktionsmæssige begrænsninger, der forekommer i alle befolkningsgrupper i samtlige lande i verden. Mennesker kan have funktionsnedsættelse på grund af fysisk, intellektuel eller sansemæssig funktionshæmning, en medicinsk betinget tilstand eller en sindslidelse. Sådanne funktionshæmninger, tilstande eller sygdomme kan være af permanent eller forbigående art."²⁰

CRPD indeholder ikke en specifik definition på handicap. Under forhandlingerne blev en lang række definitioner drøftet, som var inspireret af national lovgivning, formuleringerne i den amerikanske konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod handicappede²¹ og Verdenssundhedsorganisationens (WHO) internationale klassificering af funktionsduelighed, handicap og sundhed.²² Mange delegationer mente imidlertid ikke, at en definition af betegnelserne "handicap" og "handicappede" burde indgå i konventionen, idet enhver form for fast terminologi uundgåeligt vil føre til udelukkelse af visse grupper²³. Den endelige tekst til artikel 1 i CRPD (se tekstboksen om CRPD ovenfor) indeholder derfor en åben liste over personer, som i henhold til konventionen betragtes som "handicappede". Denne betegnelse omfatter uden tvivl personer med sindslidelser, for så vidt som der er tale om længerevarende problemer.

Under forhandlingerne påpegede den internationale handicapsammenslutning, International Disability Caucus, at mange lande fortsat anvender den

¹⁶ *Ibid.*, stk. 15.

¹⁷ Schulze (2010) s. 16 og s. 39.

¹⁸ Quinn (2007a) s. 9.

¹⁹ FN's Generalforsamling (1975), artikel. 1.

²⁰ FN's Generalforsamling (1993), stk. 17.

²¹ Organisationen af Amerikanske Staters generalforsamling (1999), artikel 2.

²² Verdenssundhedsorganisationens Verdenssundhedskonference (2001).

²³ CRPD ad hoc-udvalg (2006a).

medicinske model til håndtering af "sindslidelser"²⁴, hvilket udelukker mennesker med sindslidelser fra kategorien af mennesker med handicap og den beskyttelse, som denne kategori er omfattet af. Handicapsammenslutningen gjorde endvidere opmærksom på, at den stigmatisering og de fordomme og stereotyper, som knytter sig til mennesker med sindslidelser, i sig selv er meget invaliderende og ofte medfører overtrædelse af deres menneskerettigheder. "People With Disability, Australia" understregede desuden, at personer med sindslidelser er særligt udsatte, idet de i mange lande ikke anerkendes som personer med funktionsnedsættelse.²⁵

CRPD's tilgang til handicap understøttes af udvalget om handicappedes rettigheder (CieRPD). I april 2011 gav udvalget i sine første konklusioner på en rapport fra deltagerstaterne udtryk for bekymring over risikoen for udelukkelse af personer, som burde være beskyttet af konventionen, herunder navnlig personer med psykosociale handicap (sindslidelser) eller med udviklingshæmning²⁶. Ved udtrykkeligt at fokusere på den hyppige udelukkelse af personer med psykiske problemer fra de juridiske definitioner af handicap understreger udvalget på det kraftigste vigtigheden af, at staterne vedtager et inkluderende handicapbegreb.

Analysen af udviklingen af handicapbegrebet i FN's standarder efterfølges af en undersøgelse af den juridiske formuleringens betydning for forpligtelsen til i rimeligt omfang at foretage tilpasninger, både inden for og uden for beskæftigelsesområdet.

Tilpasninger i rimeligt omfang i henhold til FN's bestemmelser

Udover at yde beskyttelse af en bred vifte af klassiske og væsentlige rettigheder indeholder CRPD også en forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang,²⁷ som fastsat i artikel 2. Derudover fastsættes det, at manglende tilpasninger i sig selv udgør en form for forskelsbehandling på grund af handicap.

Hovedformålet med kravet om at foretage tilpasninger i rimeligt omfang fremgår af artikel 5, stk. 3, i CRPD, hvori det anføres, at "for at fremme lighed og afskaffe diskrimination træffer deltagerstaterne alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der foretages tilpasninger i rimeligt omfang." Denne brede definition på rimelige tilpasninger adskiller konventionen fra tidligere tilsvarende bestemmelser under folkeretten, og knytter nægtelsen af at foretage tilpasninger i rimeligt omfang direkte sammen med opretholdelse af forskelsbehandling

og ulighed. Det forpligter endvidere deltagerstaterne til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at opfylde kravet om rimelige tilpasninger.

CRPD

Artikel 2 – Definitioner

I denne konvention betyder "diskrimination på grund af handicap" enhver sondring, udelukkelse eller begrænsning på grund af et handicap, hvis formål eller virkning er at svække eller ophæve anerkendelse, nydelse eller udøvelse på lige fod med andre af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske, sociale, kulturelle, civile eller et hvilket som helst andet område. Dette omfatter alle former for diskrimination, herunder nægtelse af rimelig tilpasning;

"Tilpasninger i rimeligt omfang" [betyder] nødvendige og passende ændringer og justeringer, som ikke indebærer en uforholdsmæssig stor eller unødvendig byrde, når dette er nødvendigt i et konkret tilfælde for at sikre, at personer med handicap kan nyde eller udøve alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre.

Kravet om rimelige tilpasninger anvendes især inden for arbejde og beskæftigelse. I henhold til artikel 27 i CRPD skal deltagerstaterne sikre og fremme opfyldelsen af retten til arbejde ved at træffe egnede foranstaltninger til at sikre tilpasninger i rimeligt omfang på arbejdspladsen for handicappede.

CRPD

Artikel 27 – Arbejde og beskæftigelse

1. Deltagerstaterne anerkender retten for personer med handicap til at arbejde på lige fod med andre, hvilket omfatter retten til at kunne tjene til livets ophold ved beskæftigelse, som de selv frit vælger på et arbejdsmarked og i et arbejdsmiljø, der er åbent, inkluderende og tilgængeligt for personer med handicap. Deltagerstaterne skal sikre og fremme virkeliggørelsen af retten til arbejde, herunder for personer, der får et handicap i forbindelse med deres beskæftigelse, ved at tage passende skridt, herunder gennem lovgivning, til bl.a. at [...]

i) sikre, at rimelig tilpasning ydes til personer med handicap på arbejdspladsen.

²⁴ Det skal bemærkes, at der i originalteksten henvises til "psykosociale handicap", men at der her anvendes termen "sindslidelser" for at sikre sammenhæng.

²⁵ CRPD ad hoc-udvalg (2006b).

²⁶ FN-udvalget om handicappedes rettigheder (2011a), stk. 8.

²⁷ For eksempler på tilpasninger i rimeligt omfang henvises til WHO (2011), s. 74.

Forpligtelsen i CRPD til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang rækker langt videre end beskæftigelsesområdet. Der henvises direkte til tilpasninger i rimeligt omfang i artikel 24, stk. 2, litra c) og artikel 24, stk. 5 om ret til uddannelse samt artikel 14, stk. 2, om retten til frihed og personlig sikkerhed. Der er endvidere indirekte henvisninger til tilpasninger i rimeligt omfang i artikel 20 om personlig mobilitet og artikel 21 om ytrings- og meningsfrihed samt adgang til information, hvori deltagerstaterne opfordres til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at handicappede kan udøve deres ret til ytrings- og meningsfrihed.²⁸

På linje med CRPD's tilgang til handicapbegrebet ønsker udvalget om handicappedes rettigheder i sine konkluderende bemærkninger at præcisere omfanget af deltagerstaternes forpligtelser vedrørende rimelige tilpasninger. Udvalgets konkluderende bemærkninger vedrørende Spanien understøtter artikel 2 i CRPD, idet udvalget opfordrer deltagerstaterne til at sikre handicappede mod manglende tilpasninger i rimeligt omfang, som anses for forskelsbehandling uanset graden af handicap, og gentager, at forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang ikke skal gennemføres gradvist, men finder øjeblikkelig anvendelse.²⁹

1.1.2. Europarådets standarder

For at få en bedre forståelse af lovgivningen i EU's medlemsstater er det relevant at se nærmere på Europarådets handicapstrategi og dennes betydning for personer med sindslidelser.

Skiftende definitioner inden for rammerne af en medicinsk model

Europarådet er oprettet i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention (ECHR), som blev vedtaget i 1950. I tråd med datidens tankegang indeholder ECHR ingen henvisninger til handicappede og omtalen af personer med sindslidelser er begrænset til artikel 5 om retten til frihed og sikkerhed, hvori det fastsættes, at "personer, der er sindssyge" kan frihedsberøves.

ECHR

Artikel 5 – Retten til frihed og sikkerhed

1. Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde: [...]
- e) lovlig frihedsberøvelse af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme, af personer, der er sindssyge, alkoholikere, narkomaner eller vagabonder [...]

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECtHR) ordbrug har ændret sig, siden ECHR trådte i kraft, hvilket ligger i forlængelse af domstolens syn på ECHR som et levende instrument, der skal tolkes i lyset af de aktuelle forhold.³⁰ Denne indgangsvinkel giver domstolen mulighed for både at udvikle sit handicapbegreb og sin retspraksis med henblik på at yde en bedre beskyttelse af handicappedes rettigheder. Denne fleksible tilgang blev anerkendt direkte i domstolens dom i sagen *Winterwerp mod Nederlandene* i 1979.³¹

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin retspraksis, som omfatter flere hundrede sager, anvendt forskellige betegnelser for personer med sindslidelser.³² Betegnelserne har over en periode på flere årtier spændt fra "psykisk syge",³⁴ til "psykisk lidelse" og "psykisk sygdom".³⁵ I den nyere sag *Alajos Kiss mod Ungarn* henviste ECtHR til "psykisk syge" og "personer med udviklingshæmning

ECtHR

Winterwerp mod Nederlandene

Konventionen indeholder ingen angivelse af, hvad formuleringen "personer, der er sindssyge" dækker over. Formuleringen kan ikke tolkes entydigt. Det er en formulering, hvis betydning er under konstant forandring i takt med udviklingen inden for forskningen i psykiatriske processer, en øget fleksibilitet i behandlingen samt en ændring i samfundets holdning til sindslidelser, hvilket navnlig betyder, at der er kommet en større forståelse for psykisk syges problemer.³²

²⁸ Waddington (2007), s. 4.

²⁹ FN-udvalget om handicappedes rettigheder (2011b), stk. 20, stk. 44.

³⁰ ECtHR, *Tyrer mod Det Forenede Kongerige*, nr. 5856/72, 25. april 1978, præmis 31.

³¹ Se Bartlett P., Lewis O. og Thorold O. (2007) s. 17.

³² ECtHR, *Winterwerp mod Nederlandene*, nr. 6301/73, 24. oktober 1979, præmis. 37, hvor domstolen fandt, at der forelå en overtrædelse af artikel 5, stk. 1 og stk. 4 samt artikel 6, stk. 1, i ECHR.

³³ For en mere udtømmende fortegnelse over relevante sager, henvises til Mental Disability Advocacy Center (2007).

³⁴ ECtHR, *X. og Y. mod Nederlandene*, nr. 8978/80 af 26. marts 1985, præmis. 7, hvor domstolen fandt, at der forelå en overtrædelse af artikel 8 i ECHR.

³⁵ ECtHR, *Berková mod Slovakiet*, nr. 67149/01 af 24. marts 2009, præmis 5 og 172, hvor domstolen fandt, at der forelå en overtrædelse af artikel 6, stk. 1 og 8 i ECHR.

eller sindslidelse”.³⁶ Selv om ECtHR’s tilgang til personer med psykiske problemer fortsat er baseret på en medicinsk model, er det tydeligt, at ECtHR inkluderer psykisk syge i sin definition af handicap.

Udover retspraksis er et af de vigtigste dokumenter er Europarådets Ministerkomité’s ikke-bindende henstilling nr. Rec(2004)10 om beskyttelse af menneskerettigheder og psykisk syges værdighed. I henstillingen defineres ”psykisk syge” i overensstemmelse med internationalt accepterede medicinske standarder,³⁷ som f.eks. Verdenssundhedsorganisationens internationale klassifikation af sygdomme og dertil relaterede sundhedsproblemer, som vedrører mentale og adfærdsmæssige sygdomme (ICD-10).³⁸

Mod en social model

I tråd med den udvikling, der har fundet sted på FN-plan, har Europarådet gjort store fremskridt, for så vidt angår dets handicapstrategi. Artikel 15 i den europæiske socialpagt (revideret) fra 1996 indledes med en formåls erklæring om at sikre, at mennesker med handicap, uanset alder og deres handicaps art og oprindelse, kan udøve deres ret til autonomi, til social integration og til deltagelse i samfundslivet. Hvad angår de ”klassiske” emner uddannelse og beskæftigelse, som omhandlet i artikel 15, stk. 1, og stk. 2, anlægges der i chartret en bemyndigende tilgang, der fremhæver behovet for at fjerne de forhindringer, der hindrer handicappede i til fulde at udøve deres grundlæggende rettigheder.

Et nyere eksempel på den ændrede tilgang er Europarådets Ministerkomité’s henstilling Rec(2006)5 til medlemslandene om Europarådets handlingsplan til fremme af handicappedes rettigheder og deltagelse i samfundet: *Improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015* (herefter ”handlingsplanen”), hvori der specifikt henvises til ”et paradigmeskifte fra patient til borger”:³⁹

”Vi har bevæget os fra at se på handicappede som plejkrævende patienter, der ikke bidrager til samfundet, til at se dem som personer, der har brug for, at de nuværende forhindringer fjernes, så de kan indtage deres retmæssige plads som aktive, deltagende medlemmer af samfundet. Vi skal derfor i endnu højere grad fremme paradigmeskiftet fra den gamle medicinske handicapmodel til en social model, der er baseret på menneskerettigheder.”⁴⁰

Handlingsplanen henviser dog ikke specifikt til personer med sindslidelser. Den rettighedsbaserede tilgang, som anlægges i handlingsplanen, er blevet udvidet til også at omfatte personer med sindslidelser via bemærkningerne fra Europarådets menneskerettighedskommissær.⁴¹

Tilpasninger i rimeligt omfang i henhold til Europarådets standarder

I modsætning til CRPD henviser Europarådets standarder ikke til tilpasninger i rimeligt omfang som sådan, men anvender i stedet formuleringen ”rimelig tilpasning”. I artikel 15, stk. 2, i den reviderede europæiske socialpagt opfordres deltagerstaterne til at tilpasse arbejdsforholdene til handicappedes behov samt til at fremme social integration og deltagelse i samfundslivet ved hjælp af foranstaltninger, herunder tekniske hjælpemidler der har til formål at fjerne forhindringer for kommunikation og mobilitet og lette adgang til transport, bolig, kulturelle aktiviteter og fritidsaktiviteter.⁴²

Det er i senere retspraksis blevet bekræftet, at landene skal sørge for tilpasninger i rimeligt omfang i henhold til artikel 15, stk. 2, i den reviderede socialpagt, og Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder har ved mange lejligheder konkluderet, at denne bestemmelse ikke er blevet overholdt.⁴³ I sine konklusioner vedrørende Frankrig fra 2003 anmodede komitéen specifikt Frankrig om at stille yderligere oplysninger til rådighed om, hvordan begrebet tilpasninger i rimeligt omfang er indarbejdet i lovgivningen.⁴⁴ Dette tyder på, at komitéen ser forpligtelsen til at sørge for tilpasninger i rimeligt omfang som et vigtigt krav i lovgivningen vedrørende forskelsbehandling på handicapområdet.⁴⁵

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis har også styrket forpligtelsen til at sørge for tilpasninger i rimeligt omfang, idet den i visse sager har vurderet, at visse bestemmelser i ECHR indeholdt en forpligtelse til at foretage rimelige tilpasninger. I sagen *Glor mod Schweiz*, hvor Domstolen fandt, at artikel 14 og artikel 8 i ECHR var blevet overtrådt, foreslog den, at andre, som befandt sig i ansøgerens situation, kunne tilbydes mulighed for at gøre alternativ tjeneste i hæren, som var mindre fysisk anstrengende, og som var forenelig med de begrænsninger, som en delvis handicappet oplever. Derudover henviser Domstolens dom for første gang direkte til CRPD som et eksempel på europæisk og international konsensus om behovet for at beskytte handicappede mod forskelsbehandling.⁴⁶

Derudover henvises der i handlingsplanen til behovet for ”rimelige tilpasninger” for at opfylde målet om

36 ECtHR, *Alajos Kiss mod Ungarn*, nr. 38832/06, af 20. maj 2010, præmis 41-44, hvor domstolen fandt, at der forelå en overtrædelse af artikel 1 i protokol nr. 1 i ECHR.

37 Europarådets Ministerkomité (2004).

38 Seneste udgave af den Internationale klassifikation er fra 2007, efter Rec(2004)10.

39 Europarådets Ministerkomité (2006), afsnit 2.2.

40 *Ibid.*

41 Europarådets menneskerettighedskommissær (2009a).

42 Europarådet (1996), artikel 15, stk. 2 og stk. 3.

43 Europarådet, Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder (2008a).

44 Europarådet, Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder (2003), s.68.

45 Se Quinn (2005) s. 292.

46 *Ibid.*, præmis 53.

handicappedes fulde deltagelse i samfundslivet. Navnlig opfordres medlemsstaterne til at foretage rimelige tilpasninger i aktionslinje nr. 5 om beskæftigelse, erhvervsvejledning og erhvervsuddannelse. Staterne opfordres til at "sikre, at handicappede har adgang til erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse og beskæftigelsesrelaterede tjenester på højest mulige kvalifikationsniveau, samt til at foretage de nødvendige rimelige tilpasninger".⁴⁷ Staterne skal endvidere opfordre arbejdsgiverne til at ansætte handicappede ved f.eks. at "foretage rimelige tilpasninger af arbejdspladsen og af arbejdsforholdene, herunder telearbejde, deltidsarbejde og arbejde fra hjemmet for at opfylde de særlige behov hos ansatte med handicap".⁴⁸

Mens forpligtelsen til at foretage tilpasninger fortsat overvejende omfatter beskæftigelsesområdet, er der flere ting, der tyder på, at begrebet kan anvendes bredere. F.eks. opfordres medlemsstaterne i aktionslinje nr. 9 om sundhedspleje til at "sikre, at der træffes alle rimelige foranstaltninger til tilvejebringelse af alle relevante oplysninger vedrørende en persons sundhedsbehov og behov for sundhedstjenester i et format, som er forståeligt for den handicappede person".⁴⁹ Derudover fastsættes det i aktionslinje nr. 2 om deltagelse i kulturlivet, at foranstaltninger til forbedring af handicappedes adgang til og deltagelse i kulturlivet "bør afspejle kravet om rimelige tilpasninger".⁵⁰

1.2. Den Europæiske Unions lovgivning

1.2.1. Fra rehabilitering til en rettighedsbaseret tilgang

Eftersom EU først igangsatte sit første initiativ til fremme af handicappedes deltagelse i samfundslivet i midten af 1980'erne, undgik man de tidligste former af den medicinske handicapmodel, og indledte drøftelserne om internationale standarder inden for en tilgang, der tog udgangspunkt i rehabilitering.⁵¹ I Rådets henstilling om beskæftigelsen af handicappede i Fællesskabet opfordres medlemsstaterne til at "træffe alle egnede foranstaltninger til at sikre *lige* muligheder for handicappede for så vidt angår beskæftigelse og erhvervsuddannelse",⁵² men går ikke så langt som til at kræve ligebehandling.

I 1990'erne offentliggjorde Europa-Kommissionen en meddelelse om lige muligheder for handicappede: En ny handicapstrategi for Det Europæiske Fællesskab, hvori der sættes fokus på de hindringer, som handicappede møder, og det anføres, at "vore samfund er på mange måder tilrettelagt for en "gennemsnitsborger" uden handicap, og derfor er et stort antal borgere udelukket fra de samme rettigheder og muligheder som flertallet".⁵⁴ Der gøres endvidere opmærksom på behovet for ikke kun at fokusere på forskelsbehandling af handicappede inden for beskæftigelsesområdet, men også på at fremme deres adgang til uddannelse, transport, boliger og velfærdssystemer.⁵⁵

Amsterdamtraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, bygger videre på disse politiske initiativer og markerede et gennembrud for lovgivningen mod forskelsbehandling af handicappede, idet den knæsatte princippet om ikke-forskelsbehandling på grund af handicap i den primære lovgivning. Traktaten indlemmer specifikt handicap i den generelle artikel 13 om ikke-forskelsbehandling, og giver dermed for første gang Det Europæiske Fællesskab beføjelser på handicapområdet.⁵⁶

Denne tilgang til handicapområdet baseret på ikke-forskelsbehandling går igen i Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse). Direktivet indeholder brede mål for lighed

47 Europarådet, Ministerkomitéen (2006), afsnit 3.5.3, iii.

48 *Ibid.*, afsnit 3.5.3, v.

49 *Ibid.*, afsnit 3.9.3, vi.

50 *Ibid.*, afsnit 3.2.1.

51 Degener (2010).

52 For en mere detaljeret gennemgang af udviklingen af EU's lovgivning mod forskelsbehandling af handicappede henvises til Quinn (2007b).

53 Rådets henstilling nr. 86/379/EØF, EUT L 225, afsnit I. 1 (kursivering tilføjet).

54 Europa-Kommissionen (1996), stk. 2.

55 Der blev dog først udarbejdet et udkast til direktiv om dette emne i 2008.

56 Det Europæiske Handicapforum (2003), afsnit 4A.

og ikke-forskelsbehandling, herunder især i forbindelse med handicap, på beskæftigelsesområdet⁵⁷ og opfordrer ikke mindst medlemsstaterne til at "gennemføre" princippet om ligebehandling.

Direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse

Artikel 1 – Formål

Formålet med dette direktiv er, med henblik på at gennemføre princippet om ligebehandling i medlemsstaterne, at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

Beskyttelsen af handicappedes rettigheder blev styrket, da Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som omfatter retten til ikke at blive forskelsbehandlet på grund af handicap, blev juridisk bindende med vedtagelsen af Lissabontraktaten i december 2009. Selv om EU-chartret om grundlæggende rettigheder er begrænset til de områder, der hører under EU's kompetence, gik chartret videre end Amsterdamtraktaten med indførelsen af artikel 26 om integration af mennesker med handicap, hvilket afspejler de værdier om inklusion og lige muligheder, der er grundlæggende for den sociale model.

Dette princip får en praktisk drejning i forslaget til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering fra 2008 (forslag til et horisontalt direktiv).⁵⁸ Selv om udkastet til direktiv stadig er til forhandling, åbner det mulighed for bestemmelser om ligebehandling, der rækker ud over beskæftigelsesområdet. Dets fokus på gennemførelsen af principperne om lige rettigheder gennem fjernelse af samfundsmæssige hindringer, som fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), placerer det solidt inden for rammerne af en social tilgang.

EU's tiltrædelse til CRPD i 2010 var et afgørende skridt, som sikrede, at de rettigheder, der er fastsat i CRPD blev en del af EU-lovgivningen, om end kun i det omfang EU har beføjelser inden for det pågældende område.⁵⁹ CRPD befinder sig nu mellem den primære og den sekundære lovgivning i EU's lovgivningshierarki, og har sat nye standarder for beskyttelsen af handicappede i EU og dens medlemsstater. Derudover har De Europæiske Fællesskabers Domstol (EF-Domstolen)⁶⁰ en tradition

for at orientere sig mod internationale standarder i forbindelse med dens fortolkning af EU-lovgivningen.

1.2.2. Definitionen af handicap i EU-lovgivningen

I henhold til artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) kan EU's institutioner træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af en række årsager, herunder handicap. Der gøres også opmærksom på artikel 10 i TEUF, hvori EU's institutioner opfordres til at bekæmpe enhver form for forskelsbehandling på grund af handicap i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder beskytter handicappede mod forskelsbehandling, idet forskelsbehandling på grund af handicap ifølge artikel 21, stk. 1, er forbudt, uden at der dog gives en juridisk definition af handicap. Artikel 26 i chartret omhandler endvidere integration af personer med handicap uden at det angives, hvem disse personer er.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

Artikel 21 – ikke-forskelsbehandling

1. Enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering, eller ethvert andet forhold er forbudt.

Artikel 26 – Integration af mennesker med handicap

Unionen anerkender og respekterer retten for mennesker med handicap til at nyde godt af foranstaltninger, der skal sikre deres autonomi, deres sociale og erhvervmæssige integration og deres deltagelse i samfundslivet.

Direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse indeholder heller ingen definition af handicap og angiver derfor ikke, hvilke grupper af personer der er beskyttet mod forskelsbehandling. Det angives ikke direkte, om personer med sindslidelser er omfattet af direktivet. Der er derfor en risiko for, at mere snævre fortolkninger af handicapbegrebet i national lovgivning og retspraksis begrænser den beskyttelse, som direktivet giver, og udelukker visse grupper, herunder navnlig personer med sindslidelser.

⁵⁷ Degener (2010).

⁵⁸ Europa-Kommissionen (2008).

⁵⁹ For en yderligere gennemgang af EU's beføjelser i forbindelse med CRPD, henvises til Waddington (2009).

⁶⁰ Efter de ændringer, der blev indført med Lissabontraktaten, betegnes De Europæiske Fællesskabers Domstol (EF-Domstolen) nu Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen). Imidlertid vil der i denne rapport fortsat blive anvendt betegnelsen

EF-Domstolen for at undgå forvirring, idet størsteparten af den eksisterende litteratur og retspraksis blev offentliggjort, inden Lissabontraktaten trådte i kraft i december 2009. EU-Domstolen er EU's retsmyndighed, og sikrer sammen med medlemsstaternes domstole og retsinstanser en ensartet anvendelse og fortolkning af EU-lovgivningen.

De Europæiske Fællesskabers Domstols retspraksis udstikker visse retningslinjer for området. I sagen *Chacón Navas mod Eurest Colectividades SA* har ansøgeren været på sygeorlov siden den 14. oktober 2003 og modtager en ydelse som følge af midlertidig uarbejdsdygtighed.⁶¹ Efter otte måneders sygeorlov blev hun afskediget, hvorefter hun fremførte, at afskedigelsen var i strid med direktivet.

Generaladvokat Geelhoed konkluderer i sin udtalelse om sagen, at begrebet handicap "i hele Fællesskabet skal underlægges en selvstændig og ensartet fortolkning"⁶², men anerkender samtidig, at det er vanskeligt at finde frem til en definition, idet handicapbegrebet er "ude i en ret hurtig udvikling" og kan tolkes forskelligt i forskellige situationer.⁶³ Generaladvokaten fremførte, at vi bør "undlade at tilstræbe en mere eller mindre endelig og fast definition af begrebet "handicap",⁶⁴ og fremsatte følgende forslag til en definition:

Udtalelse fra Generaladvokat Geelhoed

76. Handicappede er personer med alvorlige funktionsnedsættelser (handicaps) som følge af fysiske, mentale eller psykologiske funktionshæmninger.

77. Heraf følger to forhold:

- Der skal være tale om funktionsnedsættelser, der beror på et helbredsproblem eller en fysiologisk afvigelse hos den pågældende person, og som enten er langvarige eller permanente.
- Det helbredsproblem, der er årsag til funktionsnedsættelsen, skal i princippet kunne adskilles fra selve funktionsnedsættelsen.

78. Følgelig kan en sygdom, der er årsag til et eventuelt senere handicap, i princippet ikke ligestilles med et handicap. Sygdommen er derfor ikke noget holdepunkt for at anvende forbuddet mod forskelsbehandling i henhold til artikel 13 EF, sammenholdt med direktiv 2000/78.

EF-Domstolen har foretaget følgende fortolkning af handicap i sagen *Chacón Navas*:

61 EF-Domstolen sag C-13/05, *Chacón Navas mod Eurest Colectividades SA*, Sml. 2006 s. I-6467, 11. juli 2006.

62 Forslag til afgørelse fra generaladvokat L.A. Geelhoed, *Chacón Navas mod Eurest Colectividades SA*, Sag C-13/05, Sml. 2006, s. I-6467, 16. marts 2006, præmis 64.

63 *Ibid.*, præmis 58.

64 *Ibid.*, præmis 67.

EF-Domstolen

Chacón Navas mod Eurest Colectividades SA

41. Det følger af artikel 1 i direktiv 2000/78, at direktivet har til formål at fastlægge en generel ramme for bekæmpelsen, med hensyn til beskæftigelse og erhverv, af forskelsbehandling på grund af et af de forhold, der er anført i denne bestemmelse, herunder handicap.
42. Under hensyn til dette formål skal begrebet "handicap" i direktiv 2000/78's forstand, i overensstemmelse med den i denne doms præmis 40 nævnte grundsætning, fortolkes selvstændigt og ensartet.
43. Direktiv 2000/78 tilsigter at bekæmpe visse former for forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. I denne sammenhæng skal begrebet "handicap" forstås således, at det omfatter en begrænsning, bl.a. som følge af fysiske, mentale eller psykiske skader, der hindrer, at vedkommende kan deltage i erhvervslivet.
44. Lovgiver har dog, ved anvendelsen af begrebet "handicap" i direktivets artikel 1, bevidst valgt et udtryk, der adskiller sig fra "sygdom". En umiddelbar sidestilling af de to begreber er derfor udelukket.
45. Det anføres i betragtning 16 til direktiv 2000/78, at "iværksættelse af foranstaltninger, der tager hensyn til behovene hos personer med handicap på arbejdspladsen, spiller en vigtig rolle i bekæmpelsen af forskelsbehandling på grund af handicap". Den betydning, som fællesskabslovgiver tillægger foranstaltningerne med henblik på at tilpasse arbejdspladsen afhængig af handicapet, viser, at lovgiver har tænkt på situationer, hvor vedkommende er forhindret i at deltage i erhvervslivet i en lang periode. For at være omfattet af begrebet "handicap" skal begrænsningen muligvis være af lang varighed.

EF-Domstolen fastslog således, at der skal sondres mellem "sygdom" og "handicap", og at sidstnævnte er beskyttet af direktivet, mens det ikke automatisk er tilfældet for førstnævnte.⁶⁵ EF-Domstolens forståelse af begrebet handicap omfatter tre kumulative betingelser: Der skal være en begrænsning, bl.a. som følge af fysiske, mentale eller psykiske skader, der hindrer, at vedkommende kan deltage i erhvervslivet, og begrænsningen skal muligvis være af lang varighed.⁶⁶

EF-Domstolens fortolkning af handicap omfatter dermed personer med sindslidelser, for så vidt som der er tale om mentale eller psykiske skader, der hindrer, at vedkommende kan deltage i erhvervslivet, og som er af lang varighed.

I en anden dom fra EF-Domstolen anføres det, at plejere af handicappede kan blive behandlet som handicappede med det formål at beskytte dem mod forskelsbehandling

65 ECtHR-FRA (2010), s. 100.

66 Schiek, Waddington og Bell (2007), s. 137.

og chikane. I sagen *Coleman mod Attridge Law og Steve Law*⁶⁷ fratrådte sagsøgeren, som yder hovedparten af den pleje, hendes handicappede barn har brug for, frivilligt sin stilling, efter at hun var blevet ringere behandlet end andre ansatte, der ikke har handicappede børn. Domstolen slog fast, at en person i sagsøgerens situation var omfattet af direktivets beskyttelse mod direkte forskelsbehandling og chikane på grund af, at hun havde et handicappet barn.

Denne brede fortolkning af forskelsbehandling, som omfatter "tilknytningsbegrundet forskelsbehandling", giver en omfattende beskyttelse under direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, idet det under visse omstændigheder også omfatter ofre for forskelsbehandling, som ikke selv lider af et handicap.⁶⁸

Som det var tilfældet med direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, indeholder forslaget til et horisontalt direktiv ingen juridisk definition af handicap. Europa-Parlamentet foreslog imidlertid efterfølgende indsættelse af følgende betragtning:

"Handicappede omfatter personer med en langvarig fysisk, mental, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige forhindringer kan hæmme mennesker med handicap i at deltage på lige fod med andre i samfundslivet".⁶⁹

Denne formulering er baseret på artikel 1 i CRPD, og bekræfter påstanden om, at CRPD har haft betydning for den europæiske lovgivning om ligebehandling, for så vidt angår handicap.⁷⁰ Men eftersom forslaget på nuværende tidspunkt er til forhandling i Rådet og stadig blot foreligger som et udkast, kan det kun tjene som reference for fortolkningen af handicapbegrebet i EU-lovgivningen. Det kan dog give et fingerpeg om den fremtidige udvikling af EU's handicapstrategi.

Det fremgår af analysen, at EF-Domstolen i sin retspraksis på trods af manglen på en definition af handicap i EU-traktaterne og EU's sekundære lovgivning tydeligt definerer handicapbegrebet til at omfatte personer med sindslidelser, såfremt visse betingelser er opfyldt.

Domstolen

Coleman mod Attridge Law og Steve Law

1. Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, og navnlig artikel 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 2, stk. 2, litra a), skal fortolkes således, at det heri fastsatte forbud mod direkte forskelsbehandling ikke er begrænset til personer, som selv har et handicap. Når en arbejdsgiver behandler en ansat, der ikke selv har et handicap, ringere, end en anden ansat bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation, og det er bevist, at den ringere behandling, som den ansatte har været udsat for, skyldes et handicap hos den pågældendes barn, som vedkommende yder hovedparten af den pleje, barnet har brug for, er en sådan behandling i strid med forbuddet mod direkte forskelsbehandling i artikel 2, stk. 2, litra a).
2. Direktiv 2000/78, og navnlig artikel 1 og artikel 2, stk. 1 og 3, skal fortolkes således, at det heri indeholdte forbud mod chikane ikke er begrænset til personer, som selv er handicappet. Når det er bevist, at den uønskede adfærd i form af chikane, som en ansat, der ikke selv lider af et handicap, har været udsat for, har relation til et handicap hos den pågældendes barn, som vedkommende yder hovedparten af den pleje, barnet har brug for, er en sådan adfærd i strid med forbuddet mod chikane i artikel 2, stk. 3.

1.2.3. Tilpasninger i rimeligt omfang i henhold til EU-lovgivningen

Som nævnt ovenfor yder direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af handicap i forbindelse med beskæftigelse og erhvervsuddannelse. I det omfang direktivet dækker personer med sindslidelser, omfatter forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang også denne gruppe.

Det er navnlig artikel 5 i direktivet, der indeholder en forpligtelse til at foretage tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang. Det fastsættes heri, at arbejdsgiveren skal træffe de foranstaltninger, der er hensigtsmæssige for at give en handicappet adgang til beskæftigelse, til at udøve den eller have fremgang i den eller for at give vedkommende adgang til uddannelse.

67 EF-Domstolen, C-303/06, *Coleman mod Attridge Law og Steve Law*, Sml. 2005, s. I-5603, 17. juli 2008.

68 ECtHR-FRA (2010), s. 27.

69 Europa-Parlamentet, KOM(2008), 426, ændringsforslag 17.

70 Waddington (2010).

Direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse

Artikel 5 – Tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang

Med henblik på at sikre, at princippet om ligebehandling af handicappede overholdes, foretages der tilpasninger i rimeligt omfang. Det betyder, at arbejdsgiveren skal træffe de foranstaltninger, der er hensigtsmæssige i betragtning af de konkrete behov, for at give en handicappet adgang til beskæftigelse, til at udøve den eller have fremgang i den eller for at give vedkommende adgang til uddannelse, medmindre arbejdsgiveren derved pålægges en uforholdsmæssig stor byrde. Hvis denne byrde i tilstrækkeligt omfang lettes gennem foranstaltninger, der er normale elementer i den pågældende medlemsstats handicappolitik, anses den ikke for at være uforholdsmæssig stor.

Direktivet giver ikke en nærmere definition på begrebet tilpasninger i rimeligt omfang. Det anføres navnlig ikke, hvorvidt manglende tilpasninger i rimeligt omfang anses for at udgøre en form for forskelsbehandling. Betragtning 20 i præambelen angiver dog i et vist omfang betydningen af "foranstaltninger, der er hensigtsmæssige", som er påkrævet i forbindelse med forpligtelsen til at foretage rimelige tilpasninger, mens betragtning 21 kommer nærmere ind på begrebet "uforholdsmæssig stor byrde".

Direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse

Præambel

- (20) Der bør vedtages passende, dvs. effektive og praktiske foranstaltninger med henblik på at tilpasse arbejdspladsen til en handicappet, f.eks. ved at indrette lokaler eller tilpasse udstyr, arbejds mønstre, opgavefordeling, samt adgang til uddannelse og instruktion.
- (21) Når det vurderes, om disse tilpasninger medfører en uforholdsmæssig stor byrde, bør der navnlig tages hensyn til de finansielle og andre omkostninger, der er forbundet hermed, samt til organisationens eller virksomhedens størrelse og finansielle midler samt muligheden for at opnå offentlige tilskud eller anden støtte.

Der bør i den forbindelse gøres opmærksom på drøftelserne vedrørende eventuelle forhindringer i forbindelse med gennemførelsen af direktivets bestemmelser om rimelige tilpasninger. Visse medlemsstater er blevet kritiseret for at fortolke direktivet i en retning, hvor det begrænser forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang til kun at omfatte personer, der allerede er ansat, og dermed fejlagtigt udelukke både ansøgere og praktikanter.⁷¹

Derudover har en del af drøftelserne været fokuseret på forpligtelsernes "individuelle" og "reaktive" karakter, og det er blevet fremført, at de fører til individualiserede løsninger frem for generelle foranstaltninger til at fjerne de forhindringer, der vanskeliggør handicappedes fulde deltagelse i arbejdslivet, samt at de ikke i væsentlig grad tager højde for handicappedes behov.⁷²

Med forbehold for, at det stadig er til forhandling, vil forslaget til et horisontalt direktiv medføre et forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap på en række områder udover beskæftigelsesområdet, herunder social beskyttelse, sociale goder, uddannelse og adgang til varer og andre offentlige tjenesteydelser.

Forslag til et horisontalt direktiv

Artikel 1 – Formål

I dette direktiv fastlægges, med henblik på i medlemsstaterne at gennemføre princippet om ligebehandling uden for området beskæftigelse og erhverv, en ramme for bekæmpelsen af forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

Artikel 4, stk. 1, litra b), i forslaget indeholder en forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang for handicappede, medmindre dette ville medføre en uforholdsmæssig stor byrde. I artikel 4, stk. 2, gives der anvisninger i, hvordan det kan vurderes, om en foranstaltning ville medføre en uforholdsmæssig stor byrde.

⁷¹ Lawson (2010a), s. 12.

⁷² *Ibid.*, s. 21.

Forslag til et horisontalt direktiv

Artikel 4 – Ligebehandling af handicappede

1. Med henblik på at sikre, at princippet om ligebehandling af handicappede overholdes:
 - a) Det forudsættes, at der indføres de nødvendige foranstaltninger, herunder ved rimelige ændringer og tilpasninger, så handicappede gives reel og lige adgang til social beskyttelse, sociale goder, sundhedsydelse og uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenester, herunder bolig og transport, som er tilgængelige for offentligheden. Sådanne foranstaltninger bør ikke medføre en uforholdsmæssig stor byrde eller kræve grundlæggende ændringer på de pågældende områder inden for social beskyttelse, sociale goder, sundhedsydelse, uddannelse eller varer eller tjenester eller kræve, at der stilles alternativer hertil til rådighed.
 - b) Uanset forpligtelsen til at sikre reel og lige adgang, og hvis det er nødvendigt i et bestemt tilfælde, skal der foretages tilpasninger i rimeligt omfang, medmindre dette ville medføre en uforholdsmæssig stor byrde.
2. Ved vurderingen af, om de nødvendige foranstaltninger til overholdelse af stk. 1 ville medføre en uforholdsmæssig stor byrde, tages der særlig hensyn til organisationens størrelse og ressourcer, dens art, de skønnede omkostninger, varernes og tjenesternes livscyklus og de mulige fordele ved forbedret adgang for handicappede. Hvis byrden i tilstrækkeligt omfang lettes gennem foranstaltninger, der er normale elementer i den pågældende medlemsstats ligebehandlingspolitik, anses den ikke for at være uforholdsmæssig stor.

Derudover præciseres det i artikel 2, stk. 5, at manglende tilpasninger i rimeligt omfang anses for forskelsbehandling. Denne brede tolkning af begrebet forskelsbehandling kan tyde på, at forslaget til et horisontalt direktiv er påvirket af udviklingen på internationalt plan samt ikke mindst af CRPD. Bestemmelsen i artikel 2 i forslaget til direktiv afspejler ordlyden i CRPD, hvis artikel 2 indeholder en tilsvarende bestemmelse.

Forslag til et horisontalt direktiv

Artikel 2 – Begrebet forskelsbehandling

5. Manglende tilpasninger i rimeligt omfang i et bestemt tilfælde, jf. artikel 4, stk. 1, litra b), i dette direktiv, med hensyn til handicappede anses for forskelsbehandling som defineret i stk. 1.

Forslaget til et horisontalt direktiv bringer både EU's bestemmelser om tilpasninger i rimeligt omfang på linje med den toneangivende internationale menneskerettighedstraktat om handicap og afspejler EU's vilje til at gennemføre de dele af CRPD, som hører under Unionens kompetenceområde.

Der er i dette afsnit blevet gjort rede for EU's standarder vedrørende handicapbegrebet og forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang. Direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse indeholder ikke en definition på handicap, men forpligter medlemsstaterne til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang for handicappede. EF-Domstolen har i sin dom i sagen *Chacón Navas* fortolket handicapbegrebet på en måde, der udvider direktivet til også at beskytte personer med sindslidelser.

1.3. Konklusion

FN's, Europarådets og EU's standarder, som er behandlet i det ovenstående, viser en markant forandring i tilgangen til handicap, idet man er gået fra en model, der havde fokus på den enkelte persons begrænsninger og behov for lægehjælp, til en model, hvor der er fokus på handicappedes menneskerettigheder og på at fjerne de samfundsmæssige forhindringer, der står i vejen for ligebehandling af handicappede. På FN- og EU-plan er denne tilgang fastsat i CRPD, som lovfæster en rettighedsbaseret handicapmodel. Europarådets forståelse af handicap har også gennemgået et "paradigmeskifte" mod en model, der fremmer handicappedes fulde rettigheder og deltagelse i samfunds- og arbejdslivet.

Det åbne handicapbegreb i CRPD sikrer, at personer med sindslidelser er omfattet af handicapbegrebet på både FN-plan og EU-plan, idet EU er part i konventionen. Hvad angår Europarådet, peger de mange henvisninger til personer med sindslidelser i både menneskerettighedsdomstolens retspraksis og Europarådets dokumenter, på trods af de mange forskellige betegnelser, der anvendes, på, at rådet også inkluderer denne gruppe under handicapbegrebet. Denne opfattelse understreges af kommissæren for menneskerettighedens bemærkninger, hvor personer med sindslidelser tydeligt og direkte medtages under handicapbegrebet.

Hvad angår tilpasninger i rimeligt omfang, sætter CRPD også standarden på både FN-plan og EU-plan, for så vidt som det hører under sidstnævntes kompetenceområde. Dermed udvides princippet om rimelige tilpasninger til også at dække andre områder end beskæftigelsesområdet. På nuværende tidspunkt rækker forpligtelserne i CRPD langt videre end bestemmelserne om rimelige tilpasninger i EU-lovgivningen, navnlig i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. Dette vil imidlertid ændre sig, hvis forslaget til et horisontalt direktiv vedtages, idet det indeholder en bredere definition af tilpasninger i rimeligt omfang, som i højere grad afspejler definitionen i CRPD. Selv om terminologien er forskellig, opfordrer Europarådets standarder også til, at der skal

foretages "tilpasninger i rimeligt omfang" uden for beskæftigelsesområdet.

I det følgende afsnit beskrives resultaterne af FRA's forskning vedrørende beskyttelse af personer med sindslidelser i de 27 EU-medlemsstaters lovgivning om ikke-forskelsbehandling samt forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang for denne gruppe mennesker.



2

Beskyttelse af personer med sindslidelser i de nationale lovgivninger om ikke-forskelsbehandling



Første afsnit i denne rapport indeholdt en gennemgang af udviklingen fra en medicinsk til en social handicapmodel på internationalt plan, europæisk plan og EU-plan, og der blev givet konkrete eksempler på ændringerne i terminologien samt den løbende udvidelse af anvendelsesområdet for bestemmelserne om beskyttelse mod forskelsbehandling af handicappede generelt og personer med sindslidelser i særdeleshed. I det følgende ses der nærmere på denne udvikling på nationalt plan i de 27 EU-medlemsstater.

Der gøres opmærksom på, at denne rapport udelukkende omhandler de aspekter af de nationale lovgivninger, der vedrører ikke-forskelsbehandling. Rapporten omhandler kun lovgivningen om ikke-forskelsbehandling, som i henhold til artikel 19 traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) hører under EU's kompetenceområde. Rapporten ser endvidere nærmere på beskæftigelsesområdet, idet direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, der yder beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af handicap og indeholder en forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang, udelukkende dækker dette område. Denne tilgang gør det muligt at sammenligne resultaterne, eftersom handicapbegrebet kan være defineret forskelligt inden for de forskellige lovgivningsområder, alt efter formålet med den pågældende lovgivning. For eksempel anvender den sociale sikringslovgivning om invaliditetsydelse ofte en specifik og snæver definition af handicapbegrebet, mens lovgivningen om ikke-forskelsbehandling ofte anvender en bredere definition og dermed yder en bredere beskyttelse.⁷³

Med dette in mente ses der i rapportens anden halvdel nærmere på EU-medlemsstaternes nationale bestemmelser vedrørende ikke-forskelsbehandling. Det undersøges ikke, hvordan disse bestemmelser er gennemført i praksis. Det anerkendes imidlertid, at gennemførelsen af lovgivning om ikke-forskelsbehandling kan bidrage til at styrke beskyttelsen af personer med handicap i almindelighed og personer med sindslidelser i særdeleshed. Dette afsnit

sigter således ikke mod en systematisk gennemgang af de afgørelser fra de nationale domstole og ligestillingsorganer, som vil kunne bidrage til fortolkningen af den juridiske definition af handicapbegrebet og anvendelsesområdet for forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang i EU-medlemsstaterne. Hvor det er relevant, vil der dog blive henvist til disse afgørelser og udviklinger, hvis de bidrager til en øget beskyttelse af personer med sindslidelser.

Afsnittet indledes med en undersøgelse af, i hvilken udstrækning personer med sindslidelser er omfattet af handicapbegrebet i EU-medlemsstaternes lovgivninger. Derefter følger en analyse af konsekvenserne af formuleringen af forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang.

2.1. Definitionen af handicap i EU-medlemsstaternes lovgivning

Inden der foretages en mere detaljeret undersøgelse af de nationale lovgivninger, skal der kort gøres rede for den terminologi, der anvendes inden for andre lovgivningsområder, som f.eks. sundhedsloven, straffeloven og retsplejeloven, for at forstå begrebet i en større sammenhæng.

Som det er fremgået af rapportens første halvdel, anvendes der i de love, der blev vedtaget for flere årtier siden i EU27, betegnelser for personer med sindslidelser, som i dag anses for at være nedværdigende for ikke at sige krænkende. F.eks. blev der i **Cyperns** lov om psykisk sundhed fra 1959, som nu er ophævet, anvendt udtryk som "sindssyg", "galning" og "idiot".⁷⁴ Tilsvarende er ordlyden i **Luxembourgs** lovgivning gået fra "galning" til "sindssyg person" til "person med sindslidelser"⁷⁵.

⁷⁴ Cypern, lov om psykisk sundhed, kap. 252, af 1959.

⁷⁵ Jf. Luxembourg, lov af 4. juli 1843, s. 477; lov af 7 1880, s. 445; og lov af 26. maj 1988, som ændret, s. 560.

⁷³ Schiek, Waddington og Bell (2007), s. 128.

I mange medlemsstater afspejler ændringer i lovenes ordlyd ændringer i opfattelsen af personer med sindslidelser. I **Sverige** anbefalede den svenske sundheds- og socialstyrelses terminologiudvalg, at udtrykket "handicap" blev erstattet af "funktionsnedsættelse" (*funktionshinder*),⁷⁶ som henviser til de begrænsninger, et handicap medfører i forhold til omgivelserne. Terminologien varierer også inden for andre lovgivningsområder. F.eks. anvender retsplejeloven i **Rumænien** udtrykkene "mental fremmedgørelse eller svækkelse" (*alienație ori debilitate mintal*),⁷⁷ mens loven om psykisk sundhed benytter betegnelsen "personer med psykologiske lidelser" (*persoane cu tulburări psihice*),⁷⁸ og loven om beskyttelse og fremme af handicappedes rettigheder henviser til Verdenssundhedsorganisationens internationale klassificering af funktion, handicap og sundhed (*International Classification of Functioning, Disability and Health*) for at definere "personer med handicap" (*persoane cu handicap*).⁷⁹

Som anført tidligere skyldes denne varierende terminologi de forskellige sammenhænge, som disse love indgår i, og deres forskellige mål, samt den medicinske viden og samfundets holdninger på det tidspunkt, hvor de blev udarbejdet.

Som nævnt i foregående afsnit indeholder direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse ingen definition af termen handicap, selv om EF-Domstolens retspraksis giver visse retningslinjer for en fortolkning, navnlig dommen i sagen *Chacón Navas*. Spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan handicap er defineret i medlemsstaternes lovgivning er derfor særlig interessant, da det har betydning for, i hvor høj grad personer med sindslidelser er beskyttet. Der kan identificeres to kategorier: Medlemsstater, hvis gennemførelseslovgivning indeholder en definition af handicap, og medlemsstater, hvis gennemførelseslovgivning ikke indeholder en sådan definition. Hver kategori vil blive behandlet særskilt.

2.1.1. Gennemførelseslovgivning med definitioner af handicap

I næsten halvdelen af EU-medlemsstaterne indeholder eller henviser lovgivningen om gennemførelse af direktivet til en definition af handicap (se bilag I for en oversigt). Definitionerne eller fortolkningen af handicapbegrebet varierer imidlertid fra land til land. I visse lande, som f.eks. **Den Tjekkiske Republik**, indeholder lovgivningen en definition.⁸⁰ I andre lande, som **Danmark**, findes der en definition i det forberedende arbejde⁸¹ eller i andre dokumenter, der kan tjene som fortolkningsvejledninger. I flere medlemsstater henvises der i den generelle lovgivning om ligebehandling til en definition i en anden retsakt, hvilket bl.a. er tilfældet i **Tyskland**.⁸² I andre indføres der ikke en ny definition i gennemførelsesbestemmelserne, idet der allerede er en definition i tidligere vedtagne retsakter, som forbyder forskelsbehandling af handicappede, og som er blevet ændret for at sikre fuld overensstemmelse med direktivet om ligebehandling af hensyn til beskæftigelse. Dette er tilfældet i **Irland**.⁸³

Overordnet set synes formuleringerne at omfatte personer med sindslidelser. Et eksempel herpå er afsnit 3 i **Østrigs** lov om ligebehandling af handicappede (*Behindertengleichstellungsgesetz*), hvor handicap (*Behinderung*) defineres som følgerne af en varig fysisk, intellektuel, mental eller sensorisk funktionsnedsættelse, som kan hæmme mennesker med handicap i at deltage i samfundslivet. Forventes funktionsnedsættelsen at vare mere end seks måneder, er der tale om en varig funktionsnedsættelse.⁸⁴ I **Det Forenede Kongerige** anføres det i artikel 6, stk. 1, i loven om ligebehandling af 2010, at en person anses for at være handicappet, hvis der er tale om en fysisk eller psykisk lidelse, og lidelsen medfører en væsentlig og langvarig svækkelse af personens evne til at udføre normale, dagligdags aktiviteter. Derudover har den ansvarlige minister offentliggjort en vejledning i definitionen af handicap, som fastsat i loven om ligebehandling af 2010. Det anføres i vejledningen, at handicap kan opstå som følge af en lang række lidelser, heriblandt: [...] læringsvanskeligheder; psykiske lidelser og sygdomme, såsom depression, skizofreni, spiseforstyrrelser, bipolære følelsesmæssige forstyrrelser, obsessiv-kompulsive tilstande, samt personlighedsforstyrrelser og visse former for selvskadende adfærd; [...].⁸⁵

76 Se definitionen af "funktionshinder" i ordlisten på: <http://app.socialstyrelsen.se/termbank/QuickSearchBrowse.aspx>.

77 Rumænien, artikel. 163 i den nye retsplejelov (2009).

78 Rumænien, lov 487/2002.

79 Rumænien, artikel 2, artikel 5, stk. 16, lov 448/2006.

80 Den Tjekkiske Republik, afsnit 5, stk. 6, lov om ikke-forskelsbehandling nr. 198/2009.

81 Danmark, forberedende arbejde, forslag L92 af 11. november 2004.

82 Handicapbegrebet er ikke defineret i den generelle lovgivning om ligebehandling, men det svarer ifølge begrundelsen til retsakten til den lovfæstede definition i artikel 2, stk. 1, i sociallovgivningen - bog IX og artikel 3 i loven om ligebehandling af handicappede.

83 Irland, afsnit 2, lov om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse 1998.

84 Østrig, artikel 3, lov om ligebehandling af handicappede.

85 Det Forenede Kongerige, Secretary of State (2010), afsnit A6, s. 8.

Et andet vigtigt aspekt er, at retsinstansernes og de domstolslignende organers fortolkninger af en juridisk definition kan bidrage til at sikre, at terminologien i gennemførelseslovgivningen ikke risikerer at udelukke personer med sindslidelser fra at være omfattet af direktivets beskyttelse. F.eks. indeholder **Cyperns** lov om handicappede en definition af handicap, som omfatter mentale eller psykiske begrænsninger, som er permanente eller af ubestemt varighed, og som i betragtning af den pågældendes baggrund og andre personlige forhold i væsentlig grad reducerer eller fjerner personens evne til at udføre en eller flere aktiviteter eller funktioner, som anses for at være normale hverdagsaktiviteter eller væsentlige for livskvaliteten.⁸⁶ Kravet om, at der skal være tale om en permanent begrænsning eller en begrænsning af ubestemt varighed, og at den reducerer eller fjerner den pågældende persons evne til at udføre en eller flere aktiviteter eller funktioner, som anses for at være normale hverdagsaktiviteter eller væsentlige for livskvaliteten, kan fortolkes på en måde, der udelukker sindslidelser. Samtidig giver det domstolene spillerum til at vurdere situationen fra sag til sag, selv om der så vidt vides endnu ikke har været en sådan sag i Cypern.

Domstolene og de nationale ligestillingsorganer kan fortolke sådanne formuleringer, så de bekræfter, at beskyttelsen også omfatter personer med sindslidelser, sådan som det skete i Malta. I afsnit 2 i den **Maltesiske** lov om lige muligheder (personer med handicap) defineres handicap som en fysisk eller psykisk lidelse, der i væsentlig grad mindsker en persons evne til at udføre en eller flere vigtige dagligdags aktiviteter.⁸⁷ Det er blevet fremført, at kravet om, at lidelsen skal medføre en væsentlig begrænsning af en persons evne til at udføre en eller flere vigtige dagligdags aktiviteter, risikerer at udelukke personer med sindslidelser fra lovens beskyttelse.⁸⁸ Den nationale handicapkomité (*Kummissjoni Nazzjonali Persuni b'Dizabilità*), som behandler klager, der er indgivet under loven om lige muligheder (personer med handicap), har imidlertid antaget klager fra personer med sindslidelser.⁸⁹

2.1.2. Gennemførelseslovgivning uden definitioner af handicap

I størsteparten af EU-medlemsstaterne indeholder lovgivningen vedrørende gennemførelse af direktivet om lige muligheder med hensyn til beskæftigelse ikke en definition af handicapbegrebet, hvoraf det kan udledes, om personer med sindslidelser er beskyttet af lovgivningen eller ej. I andre sager er det dog muligt at finde angivelser af beskyttelsens omfang, navnlig i den nationale retspraksis og andre love. F.eks. anvendte domstolene i **Spanien**, inden vedtagelsen af lov nr. 26/2011, den forståelse af handicapbegrebet, som blev fastslået af EF-Domstolen i dens dom i sagen *Chacón Navas*.⁹⁰ Selv om lov nr. 62/2003 om skattemæssige, administrative og sociale foranstaltninger⁹¹ ikke indeholder en definition af handicap, kan det antages, at personer med sindslidelser er omfattet af loven om ikke-forskelsbehandling i Spanien.⁹² I andre medlemsstater som f.eks. **Grækenland** og **Litauen** betyder den manglende formulering af et handicapbegreb og den manglende nationale retspraksis om emnet, at handicapbegrebet fortsat ikke står klart.

I flere medlemsstater indeholder lovgivningen om gennemførelse af direktivet ingen forklaringer af, hvad udtrykket handicap dækker over, men derimod udtrykkelige forbud mod forskelsbehandling af andre årsager. I de lande, hvor det er uklart, om personer med sindslidelser er omfattet af handicapbegrebet og dermed er beskyttet mod forskelsbehandling, kan det fremføres, at disse love yder beskyttelse i det omfang, de udvider beskyttelsen til også at omfatte andre grupper. F.eks. ydes der i visse lande beskyttelse på grund af "kroniske sygdomme" (**Belgien, Nederlandene, Portugal**), "sundhedsstatus" (**Ungarn og Slovakiet**) eller "personlige karakteristika" (**Finland**).

Som eksempler herpå kan bl.a. nævnes **Slovakiet**, hvor loven om ikke-forskelsbehandling, som blev anvendt til at gennemføre direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, ikke indeholder en definition af udtrykket "handicap". I lovens artikel 2a, stk. 11, litra d) anføres det imidlertid, at forskelsbehandling på grund af handicap også omfatter forskelsbehandling på grund af en tidligere sygdom, eller hvor det ud fra en persons ydre karakteristika kan antages, at vedkommende er handicappet.⁹³ I **Nederlandene** henviser loven om handicap til handicap (*handicap*) og kroniske

86 Cypern, lov om personer med handicap, nr. 127(1)/2000.

87 Malta, kapitel 413, del 1 (2), loven om lige muligheder (personer med handicap).

88 European Foundation Centre (2010), s. 134.

89 Se: www.knpd.org.

90 Se Spanien, højesteret i den selvstyrende region Valencia, afdelingen for sociale anliggender (Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Social), Terra Mítica S.A., dom nr. 709/2007 af 13. februar 2007.

91 Spanien, Statstidende nr. 311 af 31. december 2003.

92 Artikel 1 i lov nr. 26/2011 bekræfter de nationale domstoles retspraksis og dens handicapbegreb omfatter specifikt personer med sindslidelser. Se Spanien, statstidende nr. 184 af 2. august 2011.

93 Slovakiet, artikel 2a, stk. 11, litra d), lov om ikke-forskelsbehandling nr. 365/2004 (Antidiskriminačný zákon).

sygdomme (*chronische ziekte*),⁹⁴ uden at de defineres. I parlamentsdokumenterne, som også er en lovkilde, beskrives udtrykkene imidlertid således: Handicap og kroniske sygdomme kan være af fysisk, intellektuel eller psykisk art. Et handicap er desuden uhelbredeligt. En kronisk sygdom er ikke altid uhelbredelig, men altid længerevarende.⁹⁵ Som det fremgår af udtalelser fra det nederlandske ligestillingsudvalg,⁹⁶ har parlamentsdokumenterne åbnet op for en bredere fortolkning af den anvendte terminologi, og personer med sindslidelser vil kunne være omfattet af beskyttelsen. **Belgien** har anlagt en tilsvarende tilgang og valgt at definere handicap bredt. Det belgiske ligestillingsorgan – *Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism* (CEOOR) – fortolker handicap som en kronisk eller langvarig mangel på arbejdsevne som følge af en ulykke eller sygdom, hvilket er i overensstemmelse med dommen i sagen *Chacón Navas*.⁹⁷

I andre medlemsstater, hvor gennemførelseslovgivningen ikke indeholder en fælles forståelse af udtrykket handicap, kan der findes definitioner i andre love om ikke-forskelsbehandling. Disse definitioner kan generelt fortolkes på en måde, så de omfatter personer med sindslidelser. Det er f.eks. tilfældet for **Bulgarien, Italien, Letland, Luxembourg, Polen, Rumænien og Slovenien**.

I **Bulgariens** lov om integration af handicappede defineres handicap f.eks. som "ethvert tab eller svækkelse af en persons anatomi, fysiologi eller psyke".⁹⁸ I den **Slovenske** lov om lige muligheder for handicappede anvendes følgende definition: "Personer med handicap er personer med en langvarig fysisk, mental, eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige forhindringer kan hæmme mennesker med handicap i at deltage på lige fod med andre i samfundslivet".⁹⁹ I **Italien** defineres en handicappet i lov nr. 104/1992 som en person, der lider af et psykisk eller intellektuelt handicap, en sindslidelse eller en sensorisk funktionsnedsættelse, hvad enten den er stabiliseret eller fremadskridende, som medfører læringsvanskeligheder, problemer med at opretholde sociale relationer og med at deltage på arbejdsmarkedet, og dermed fører til sociale vanskeligheder eller marginalisering.¹⁰⁰

Afhængigt af, hvordan vurderingen foretages, og hvordan disse juridiske definitioner fortolkes inden for rammerne af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling,

er det meget vigtigt, at lovgivningen anvendes på en sådan måde, at den inkluderer frem for at ekskludere personer med sindslidelser. I de lande, hvor gennemførelseslovgivningen ikke indeholder en definition af udtrykket "handicap", ser det ikke desto mindre ud til, at den mere generelle nationale lovgivning om ikke-forskelsbehandling udstikker retningslinjer for fortolkningen af handicapbegrebet, som overordnet set kan fortolkes således, at beskyttelsen også omfatter personer med sindslidelser.

2.1.3. Konklusion

I næsten halvdelen af de 27 EU-medlemsstater indeholder gennemførelseslovgivningen en beskrivelse af anvendelsesområdet for handicapbegrebet. I nogle medlemsstater er personer med sindslidelser beskyttet af andre årsager, såsom "sundhedsstatus" eller "personlige karakteristika". I andre medlemsstater kan der findes passende beskrivelser i en mere generel lovgivning om ikke-forskelsbehandling, eller der kan hentes vejledning hos retsinstanser eller domstolslignende organer.

Det fremgår af denne undersøgelse, at de fleste medlemsstater benytter sig af en tilsvarende strategi for en definition af handicapbegrebet, som henviser til en fysisk eller intellektuel/psykisk funktionsnedsættelse eller begrænsning, som er langvarig, og som er så alvorlig, at den forhindrer den pågældende person i at deltage fuld ud i dagliglivet og/eller i arbejdslivet. Disse strategier kan sammenlignes med EF-Domstolens definition i sagen *Chacón Navas*, idet de indeholder de samme krav (se afsnit 1).

FRA's resultater peger imidlertid på, at de nationale lovgivninger stadig ikke er helt tydelige, for så vidt angår en definition af handicapbegrebet, samt ikke mindst hvorvidt det omfatter personer med sindslidelser. I størsteparten af medlemsstaterne indeholder lovgivningen vedrørende gennemførelse af direktivet om lige muligheder med hensyn til beskæftigelse enten ikke en definition af handicapbegrebet, eller dens formuleringer er ikke åbne for en fortolkning med hensyn til lovgivningens nøjagtige anvendelsesområde. Det er med til at understrege, hvor vigtigt fortolkningen er i forbindelse med anvendelsen af denne form for lovgivning og dens evne til at bekræfte, at beskyttelsen også omfatter personer med sindslidelser. Også her udstikker dommen i sagen *Chacón Navas* vigtige retningslinjer.

Hvorvidt og hvordan den nationale gennemførelseslovgivning definerer handicap samt ikke mindst, om den omfatter personer med sindslidelser, har betydning for omfanget af den beskyttelse, som direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse yder, navnlig for så vidt angår forpligtelsen til i rimeligt omfang at foretage tilpasninger. Det skyldes, at forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang kan være afhængig af den nationale definition

94 Nederlandene, loven om ligebehandling på grund af handicap eller kronisk sygdom.

95 Nederlandene, parlamentsdokumenter (Kamerstukken II) 2001/02, 28, 169, nr. 3, s. 24.

96 Udtalelserne fra det nederlandske ligestillingsudvalg kan findes på (på hollandsk): www.cgb.nl.

97 Udvekslinger med det belgiske Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism.

98 Bulgarien, stk. 1.1, lov om integration af handicappede, Tillagsbestemmelse.

99 Slovenien, artikel 3(1), loven om lige muligheder for handicappede.

100 Italien, artikel 3, rammelov om støtte til handicappede, deres sociale integration og rettigheder.

af handicap. Hvis definitionen ikke omfatter personer med sindslidelser, og der ikke foreligger retspraksis, der kan fungere som vejledning, er der risiko for, at denne gruppe personer udelukkes fra at være omfattet af beskyttelsen¹⁰¹. I nedenstående afsnit ses der nærmere på, hvorvidt EU-medlemsstaternes retsfor skrifter indfører en forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang for personer med sindslidelser.

2.2. Forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang på beskæftigelsesområdet

I det følgende drøftes bestemmelserne om rimelige tilpasninger på beskæftigelsesområdet i de 27 EU-medlemsstaters lovgivning om ikke-forskelsbehandling. Det undersøges, hvorvidt den nationale lovgivning indeholder en forpligtelse til at foretage tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang, samt hvorvidt denne forpligtelse også omfatter personer med sindslidelser.

De forskellige medlemsstater anvender forskellig terminologi til at beskrive udtrykket "tilpasninger", som anvendes i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. Mens mange medlemsstater anvender direktivets terminologi, har andre erstattet ordet "tilpasninger" med alternative udtryk som "justeringer", "trin" eller "foranstaltninger". Det fremgår af en analyse af den nationale lovgivning til gennemførelse af direktivet, at medlemsstaterne fortolker udtrykket "i rimeligt omfang" på to forskellige måder. Mens visse medlemsstater har fortolket udtrykket "i rimeligt omfang", så det betyder en tilpasning, der ikke medfører overdrevne omkostninger, vanskeligheder eller problemer for arbejdsgiveren, har andre fortolket det således, at udtrykket henviser til kvaliteten af tilpasningen, i den forstand, at tilpasningen skal være effektiv og give den enkelte handicappede mulighed for at udføre en række arbejdsrelaterede opgaver.¹⁰²

Hvad angår tilpasninger i rimeligt omfang, har undersøgelsen primært fokus på lovgivningen til gennemførelse af direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, men har, hvor det har været relevant, også set nærmere på andre bestemmelser i de nationale love om ikke-forskelsbehandling. Dette er først og fremmest tilfældet for lande, hvor forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang ikke er fastsat i gennemførelseslovgivningen, men i andre love, samt lande, hvis lovgivning ikke indeholder en eksplicit forpligtelse til i rimeligt omfang at foretage tilpasninger til personer med sindslidelser. I dette afsnit henvises der ligeledes til relevante afgørelser fra

domstole og andre organer som f.eks. ombuds mænd og nationale ligestillingsorganer, da de kan indeholder retningslinjer for en fortolkning af anvendelsesområdet for bestemmelserne om tilpasninger i rimeligt omfang til personer med sindslidelser.

Afsnittet har endvidere fokus på, hvilke grupper af personer der er omfattet af bestemmelserne om rimelige tilpasninger, dvs. hvorvidt de omfatter personer med sindslidelser. Grundet denne undersøgelses begrænsede omfang sigter den ikke mod at undersøge andre aspekter af forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang, som f.eks. fortolkningen af begreberne "i rimeligt omfang" og "uforholdsmæssig stor byrde" i artikel 5 i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, eller hvorvidt manglende tilpasninger i rimeligt omfang udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling.¹⁰³

2.2.1. National lovgivning, som indeholder en bestemmelse om tilpasninger i rimeligt omfang

I størsteparten af EU-medlemsstaterne indeholder lovgivningen om ikke-forskelsbehandling en forpligtelse til at foretage tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang (se oversigt i bilag II). F.eks. indeholder den **estiske** lov om ligebehandling til gennemførelse af direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse et krav om, at arbejdsgiverne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at give en handicappet adgang til beskæftigelse, til at udøve den eller have fremgang i den eller for at give vedkommende adgang til uddannelse, medmindre arbejdsgiveren derved pålægges en uforholdsmæssig stor byrde.¹⁰⁴ Gennemførelseslovgivningen i **Finland, Polen, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige** indeholder tilsvarende bestemmelser.

I de fleste af landene kan gennemførelseslovgivningens bestemmelser om rimelige tilpasninger i fortolkes, så de omfatter personer med sindslidelser. I visse medlemsstater indeholder gennemførelseslovgivningen ingen definition af handicap, selv om der er indarbejdet en bestemmelse om rimelige tilpasninger, hvilket gør det vanskeligt at vurdere, om forpligtelsen til at foretage tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang også omfatter personer med sindslidelser. Dette kan kun afklares, hvis der foreligger en afgørelse fra en domstol eller en domstol lignende instans. I **Grækenland** er ordlyden i artikel 10 i gennemførelseslovgivningen identisk med ordlyden i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, men eftersom lov nr. 3304/2005 ikke giver en definition af handicap, og der til dato ikke foreligger nogen national retspraksis om emnet, som kan

101 Lawson (2008), s. 19.

102 Waddington og Lawson (2009), s. 25-26.

103 For yderligere oplysninger henvises til *Ibid.* og European Foundation Centre (2010).

104 Estland, stk. 11, lov om ligebehandling, Riigi Teataja I, 56, 315.

tjene som vejledning, er det uklart, om bestemmelsen om rimelige tilpasninger også omfatter personer med sindslidelser.

I **Luxembourg og Portugal** er anvendelsesområdet for forpligtelsen til i rimeligt omfang at foretage tilpasninger ligeledes uklar. Det skyldes, at lovgivningen om rimelige tilpasninger ikke er den samme, som lovgivningen til gennemførelse af direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, hvilket betyder, at det kan være forskelligt, hvem de to lovgivninger yder beskyttelse.

Udover retsfor skrifter er der andre aspekter af de nationale lovgivninger om ikke-forskelsbehandling, som udstikker retningslinjer for forpligtelsen til at foretage tilpasninger til personer med sindslidelser i rimeligt omfang. Den **svenske** ombudsmand for ligestilling har behandlet en sag, hvor en kvinde med en sindslidelse af sin nye chef ikke fik lov til fortsat at arbejde om eftermiddagen og om aftenen. Da hun ikke var i stand til at arbejde om morgenen fastslog ombudsmanden, at hun havde været udsat for chikane på grund af sit handicap og tilkendte hende en erstatning på 45 000 SEK.¹⁰⁵ I **Det Forenede Kongerige** har appelarbejdsretten (Employment Appeal Tribunal) fundet, at en underviser på college, som ikke kunne udføre sine arbejdsopgaver på grund af akut stress, som førte til fysisk og mental funktionsnedsættelse, var blevet udsat for forskelsbehandling, fordi ledelsen af college ikke havde sørget for at foretage rimelige tilpasninger, som f.eks. at give mindre populære undervisningstimer til andre ansatte.¹⁰⁶

I fem EU-medlemsstater (**Frankrig, Tyskland, Ungarn, Slovenien og Spanien**) er anvendelsesområdet for forpligtelsen til at foretage tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang ikke det samme som for forbuddet mod forskelsbehandling på grund af handicap. I **Frankrig** er forpligtelsen til at foretage tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang f.eks. underlagt et supplerende krav udover de krav, der er fastsat under definitionen af handicap i artikel L 114 i social- og familieleven. Artikel L 5212-13 og L 5213-6 i arbejdsloven anvender en anden og mere snæver definition af handicap, hvori det fastsættes, at kun personer, hvis handicap er officielt anerkendt, kan kræve tilpasninger. Derfor er "ikke-registrerede" handicappede samt alle andre, der ikke hører ind under kravene i artikel L 5212-13 i arbejdsloven, ikke omfattet af forpligtelsen vedrørende rimelige tilpasninger.

I **Tyskland** henvises der i den almindelige ligebehandlingslov til gennemførelse af direktivet til definitionen af handicap i artikel 2, stk. 1, i socialloven, fjerde bog. I henhold til artikel 81, stk. 4, og 5, i

socialloven, fjerde bog, gælder forpligtelsen til at foretage tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang kun personer, der lider af et alvorligt handicap, hvilket i artikel 2, stk. 3, i socialloven, fjerde bog, defineres som personer, der er mere end 50 % handicappet, eller mellem 30 og 50 %, hvis de uden bestemmelserne om lige rettigheder ville være ude af stand til at finde og fastholde et passende arbejde.

Personer med sindslidelser har derfor kun ret til rimelige tilpasninger, hvis de er mere end 30 % handicappet. Europa-Kommissionen har indledt overtrædelsesprocedurer mod Tyskland for manglende korrekt gennemførelse af Tysklands forpligtelse til at indføre bestemmelser om rimelige tilpasninger til handicappede i overensstemmelse med artikel 5 i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. Overtrædelsesproceduren blev afsluttet i oktober 2010, efter at Tyskland havde fremlagt lovforslag til gennemførelse af national retspraksis, som sikrede overensstemmelse med direktivets krav.¹⁰⁷

Det er derfor meget vigtigt, at omfanget af forpligtelsen til at foretage rimelige tilpasninger præciseres, når det i lovgivningen anføres, at man skal have en minimumsgrad af handicap for at kunne blive betragtet som handicappet ifølge loven og for at have krav på, at der foretages rimelige tilpasninger. Det kan fremføres, at der grundet deres karakter er mindre sandsynlighed for, at sindslidelser vil medføre en væsentlig reduktion af en persons arbejdsevne end andre former for funktionsnedsættelser. Det kan betyde, at lavere grænser for beskyttelse vil kunne sikre, at personer med sindslidelser er omfattet af forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang.

2.2.2. National lovgivning, som ikke indeholder en bestemmelse om tilpasninger i rimeligt omfang

I **Italien** indeholder lovdekret 216/2003 til gennemførelse af direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse ingen bestemmelse om rimelige tilpasninger, men det er blevet fremført, at denne forpligtelse er indeholdt i andre retsakter, som f.eks. lov nr. 104/1992 og lov nr. 68/1999.¹⁰⁸ Den 6. april 2011 indbragte Europa-Kommissionen imidlertid Italien for Den Europæiske Unions Domstol med påstand om, at Italien ikke fuldt ud havde gennemført artikel 5 i direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. Europa-Kommissionen mener, at italiensk lovgivning mangler en generel bestemmelse om tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang, for så vidt angår alle aspekter i forbindelse med beskæftigelse.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Ombudsmanden for ligestilling (*Diskrimineringsombudsmannen (DO)*) (2009).

¹⁰⁶ Det Forenede Kongerige, *Fareham College mod Walters*, (2009), appel nr. UKEAT/0396/08/DM UKEAT/0076/09.

¹⁰⁷ Europa-Kommissionen (2010b).

¹⁰⁸ Giubboni (2008), s. 442 ff; Tursi (2006), s. 101.

¹⁰⁹ Europa-Kommissionen (2011).

2.2.3. Konklusion

Det kan konkluderes, at næsten alle EU-medlemsstater har indført foranstaltninger vedrørende tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang på beskæftigelsesområdet, enten i lovgivningen til gennemførelse af direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse eller i lovgivningen om ikke-forskelsbehandling. I enkelte medlemsstater kan handicappede på trods af manglen på en specifik forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang være beskyttet af andre foranstaltninger med en tilsvarende virkning. I begge disse scenarier kan lovgivningen tolkes således, at den gruppe af mennesker, som hører under sådanne foranstaltninger, det vil sige handicappede, også omfatter personer med sindslidelser. I enkelte tilfælde gælder forpligtelsen til at foretage tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang en anden gruppe end det mere generelle forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap. Det er i disse tilfælde vigtigt at sikre, at denne forskel ikke risikerer at føre til udelukkelse af personer med sindslidelser.

I nedenstående afsnit sammenfattes de vigtigste resultater af denne rapport og der gives eksempler på nationale lovgivninger, der, i overensstemmelse med CRPD, udvider omfanget af forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang til også at dække andre områder end beskæftigelsesområdet. Der vil desuden blive fremsat forslag til, hvordan sådanne bestemmelser kan bidrage til at beskytte personer med sindslidelser mod forskelsbehandling.

3

Det videre forløb: tilpasninger til personer med sindslidelser i rimeligt omfang også uden for beskæftigelsesområdet



CRPD og EU's direktiv om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse indeholder ingen definition af udtrykket "handicap". EF-Domstolen har i sin skelsættende dom i sagen *Chacón Navas* udstukket retningslinjer for fortolkningen af handicapbegrebet på EU-plan. Personer med sindslidelser er imidlertid også omfattet af FN's, Europarådets og EU's definition af handicapbegrebet. Direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse indeholder også en forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang på beskæftigelsesområdet, mens CRPD også lader forpligtelsen gælde for andre områder end blot beskæftigelsesområdet.

Det fremgår af denne undersøgelse, at størsteparten af EU-medlemsstaternes lovgivning om ikke-forskelsbehandling anvender en definition af handicap, som kan fortolkes til også at omfatte personer med sindslidelser, hvorved denne gruppe er omfattet af beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af handicap. Derudover indeholder størsteparten af EU-medlemsstaternes nationale lovgivninger en udtrykkelig forpligtelse til at foretage tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang på beskæftigelsesområdet. Resultaterne viser, at personer med sindslidelser i det fleste tilfælde er omfattet af disse foranstaltninger eller af andre beskyttelsesforanstaltninger, for så vidt angår beskæftigelse.

Hvad angår andre områder end beskæftigelsesområdet, er der store forskelle i medlemsstaternes lovgivning vedrørende forpligtelsen til at foretage tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang.¹¹⁰ Hvis der findes en sådan garanti, er det oftest i lovgivningen om ikke-forskelsbehandling. Dette er tilfældet i **Belgien, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Irland, Nederlandene, Spanien og Det Forenede Kongerige**. I **Bulgarien** indeholder artikel 32 i loven om beskyttelse mod

forskelsbehandling f.eks. en forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang for handicappede på uddannelsesområdet.

I **Irland** indeholder afsnit 5 i loven om ligestilling 2000-2004 en forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang for handicappede i forbindelse med levering af varer og tjenesteydelser. Derudover anføres det i lovens afsnit 4, at nægtelse af at foretage tilpasninger i rimeligt omfang udgør en form for forskelsbehandling. Da lovens definition af handicap dækker personer med sindslidelser, har denne gruppe også ret til, at der foretages tilpasninger i rimeligt omfang i forbindelse med levering af varer og tjenesteydelser.

I **Det Forenede Kongerige** indeholder ligestillingsloven af 2010 krav om, at en række personer og enheder foretager tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang, herunder arbejdsgivere, tjenesteudbydere, visse private klubber, skoler og videregående og højere uddannelsesinstitutioner samt offentlige myndigheder. Ifølge lovens definition af handicap samt de ministerielle retningslinjer for handicapbegrebets anvendelsesområde er forpligtelsen til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang også gældende for personer med sindslidelser. Dette er bekræftet af en afgørelse fra forvaltningsdomstolen, hvori det blev fastsat, at det forhold, at en 10-årig dreng med opmærksomhedsforstyrrelse med hyperaktivitet (*Attention Deficit and Hyperactivity Disorder (ADHD)*) blev bortvist fra sin skole på grund af hans voldelige opførsel udgjorde en form for forskelsbehandling på grund af handicap, idet skolen ikke havde formået at foretage rimelige tilpasninger til elever, der lider af ADHD.¹¹¹

¹¹⁰ Lawson (2010b), s. 11-21.

¹¹¹ Det Forenede Kongerige, *Governing Body of X Endowed Primary School v Special Educational Needs and Disability Tribunal, Mr. and Mrs. T, The National Autistic Society*, (2009) EWHC 1842 (Admin).

Det betyder, at lovgivningen om ikke-forskelsbehandling i visse medlemsstater allerede indeholder en forpligtelse til at foretage tilpasninger til personer med sindslidelser i rimeligt omfang inden for andre områder end beskæftigelsesområdet. Deres lovgivning indeholder dermed allerede bestemmelser, som sikrer gennemførelse af formålet med forslaget til et horisontalt direktiv. Hvis forslaget til direktiv vedtages, vil andre medlemsstater dog være nødt til at udvide forpligtelsen til at foretage rimelige tilpasninger til områder, som på nuværende tidspunkt ikke er dækket.

Derudover er visse medlemsstater gået videre end direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse i deres definition af forskelsbehandling. Disse medlemsstaters lovgivning afspejler i visse tilfælde CRPD's bestemmelse om, at nægtelse af at foretage tilpasninger i rimeligt omfang i sig selv udgør en form for forskelsbehandling. F.eks. angives det i artikel 7, litra c) i **Østrigs** lov om handicappede på arbejdsmarkedet, at nægtelse af at foretage rimelige tilpasninger udgør forskelsbehandling.¹¹² Tilsvarende konklusioner kan findes i **Bulgariens** retspraksis.¹¹³ I **Nederlandene** indeholder loven om beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af handicap eller kronisk sygdom følgende definitioner på forskelsbehandling: direkte forskelsbehandling, indirekte forskelsbehandling, en instruktion om forskelsbehandling, chikane og manglende tilpasninger (*doeltreffende aanpassing*).¹¹⁴

CRPD vil muligvis også påvirke de nationale lovgivningers definition af handicapbegrebet i de kommende år. Der er allerede nu tegn på, at denne udvikling er startet. Udvalget om handicappedes rettigheder noterede sig i sine konkluderende bemærkninger om **Spanien** vedtagelsen af lov nr. 26/2011, hvori handicapbegrebet indføres som defineret i konventionen, og hvori omfanget af beskyttelsen af handicappede udvides, selv om udvalget stadig er bekymret over, at loven ikke omfatter alle handicappede.¹¹⁵ Derudover opfordrer udvalget **Spanien** til at udvide beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af handicap til udtrykkeligt at omfatte flere forskellige former for forskelsbehandling, opfattelsen af handicap og tilknytning til en handicapet,¹¹⁶ og giver udtryk for, at det forventer, at deltagerstaterne tilpasser deres beskyttelse mod forskelsbehandling til udvalgets brede definition. CRPD vil i fremtiden bidrage til at harmonisere lovgivningen i de EU-medlemsstater, der er parter i konventionen, ikke mindst når de går i dialog med FN's traktatorgan, som er ansvarlig for gennemførelsen af CRPD.

112 Østrig, artikel 7, litra c), loven om beskæftigelse af personer med handicap.

113 Bulgariens Helsingforskomité (Български хелзинкски комитет) (2009).

114 Nederlandene, artikel 2, loven om ligebehandling på grund af handicap eller kronisk sygdom.

115 FN-udvalget om handicappedes rettigheder (2011b), pkt. 11.

116 *Ibid.*, pkt. 20.



Bibliografi

- Bartlett, P., Lewis, O. og Thorold, O. (2007) *Mental Disability and the European Convention on Human Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff.
- Bickenbach, J.E. (1999) "Models of disablement, universalism and the international classification of impairments, disabilities and handicaps", *Social Science & Medicine*, 48, s. 1173-1187.
- Bulgariens Helsingforskomité (Български хелзинкски комитет) (2009) БХК осъди Министерството на образованието за дискриминация на децата с умствени увреждания, 3. november 2009, findes på bulgarsk på: <http://old.bghelsinki.org/index.php?module=news&id=2807>.
- Clifford, J. (2011) "The UN Disability Convention and its Impact on European Equality Law", *The Equal Rights Review*, bind 6.
- De Europæiske Fællesskaber (1997) Amsterdamtraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber samt visse tilknyttede retsakter, 2. oktober 1997.
- Degener, T. (2010) *From charity to rights: The history and background of the application of the principle of non-discrimination to disability*, presentation given at Business Obligations Towards Persons with Disabilities under EU and International Anti-Discrimination Law, International conference på Copenhagen Business School, den 23. august 2010, findes på www.cbs.dk/Forskning/Konferencer/Disabled-Discrimination-2010/Menu/Papers.
- Det Europæiske Handicapforum (2003) *Guide to the Amsterdam Treaty*, findes på: www.independentliving.org/docs3/edf98.html#anchor4.
- Europa-Kommissionen (1996) *Meddelelse fra Kommissionen om lige muligheder for handicappede: en ny handicapstrategi for Det Europæiske Fællesskab*, KOM(96) 406 endelig, 30. juli 1996.
- Europa-Kommissionen (2008) *Forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering*, KOM(2008) 426, 2. juli 2008.
- Europa-Kommissionen (2010a) *Den europæiske handicapstrategi 2010-2020: et nyt tilsagn om et Europa uden barrierer*, KOM(2010) 0636 endelig, 5. november 2011.
- Europa-Kommissionen (2010b) *Equality: European Commission closes cases against Germany on anti-discrimination rules*, pressemeddelelse, IP/10/1429, 28. oktober 2010, findes på engelsk på: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1429&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Europa-Kommissionen (2011) *Employment Equality: European Commission refers Italy to the EU's Court of Justice*, pressemeddelelse, IP/11/408, 6. april 2011, findes på: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/408&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 2. april 2009 om forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering, KOM(2008) 426.
- Europarådet, Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder (2003) *Konklusioner (2003)* Frankrig, findes på: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/France2003_en.pdf.
- Europarådet, Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder (2008a) *Konklusioner (2008) – Artikel 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24, 25*, findes på: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsYear_en.asp.
- Europarådet, Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder (2008b) *Konklusioner (2008)* Frankrig, findes på: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/France2008_en.pdf.
- Europarådet, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 1. september 2008, Strasbourg, findes på: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf.

Europarådet, kommissæren for menneskerettigheder (2009a) *Persons with mental disabilities should be assisted but not deprived of their individual human rights*, 21. september 2009, findes på: www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090921_en.asp.

Europarådet, kommissæren for menneskerettigheder (2009b) *A neglected human rights crisis: persons with intellectual disabilities are still stigmatised and excluded*, 14. september 2009, findes på: www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090914_en.asp.

Europarådet, kommissæren for menneskerettigheder (2010) "Inhuman treatment of persons with disabilities in institutions", *The Council of Europe Commissioner's human rights comment*, 21. oktober 2010, findes på: http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=93.

Europarådet, Ministerkomitéen (2004) henstilling (2004)10 om beskyttelsen af menneskerettigheder og værdigheden for personer med sindslidelser, 22. september 2004.

Europarådet, Ministerkomitéen (2004) begrundelse til henstilling Rec(2004)10 om beskyttelsen af menneskerettigheder og værdigheden for personer med sindslidelser.

Europarådet, Ministerkomitéen (2006) henstilling Rec(2006) om Europarådets handlingsplan til fremme af handicappedes rettigheder og deltagelse i samfundet: forbedring af handicappedes livskvalitet i Europa 2006-2015, 5. april 2006.

European Foundation Centre (2010) *Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, endelig rapport, VC/2008/1214, Bruxelles.

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) (2010) *Retten til politisk deltagelse for personer med sindslidelser og personer med udviklingshæmning*, Luxembourg, publikationskontoret.

ECTHR-FRA (2010) *Handbook on European Non-Discrimination Law*, Luxembourg, Kontoret for Den Europæiske Unions Publikationer (publikationskontoret).

De Forenede Nationer (FN), Udvalget om handicappedes rettigheder (2011a) *Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with*

Disabilities (Tunisia), CRPD/C/TUN/CO/1, 29. april 2011.

FN, Konvention om handicappedes rettigheder (CRPD), Genève, 2006.

FN, Udvalget om handicappedes rettigheder (2011b) *Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (Spain)*, CRPD/C/ESP/CO/1, 23. september 2011.

FN, Generalforsamling, De Forenede Nationers standardregler vedrørende lige muligheder for personer med handicap, 1993, A/RES/48/96.

FN, Generalforsamling, Erklæring om handicappedes rettigheder, 1975, A/RES/3447.

FN, Generalforsamling, Erklæring om psykisk udviklingshæmmedes rettigheder, 1971, A/RES/2856.

FN, Generalforsamling, verdensprogram for aktiviteter omkring handicappede, 1982, Resolution 37/52, UN Doc. A/37/51.

FN, UNCRPD ad hoc-udvalg (2006a), daglige sammenfatninger af drøftelser, 30. januar 1996, findes på: www.un.org/disabilities/default.asp?id=1423.

FN, UNCRPD ad hoc-udvalg (2006b), daglige sammenfatninger af drøftelser, 31. januar 1996, findes på: www.un.org/disabilities/default.asp?id=1423.

Giubboni, S. (2008) "Il licenziamento del lavoratore disabile tra disciplina speciale e tutela antidiscriminatoria" in: *D&L Rivista critica di diritto del lavoro*, bind 17, nr. 2.

KMU Forschung Austria (2008) *Practices of providing reasonable accommodation for persons with disabilities in the workplace – 24 company case studies across Europe – Contract VC/2007/0315*, Vienna, KMU Forschung Austria, findes på: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1961&langId=en>.

Lawson, A. (2007) "The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?", *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 34 (2), s. 563-618.

Lawson, A. (2008) "People with psychosocial impairments or conditions, reasonable accommodation and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities", 26 *Law in Context* 62-84, Federation Press, New South Wales.

Lawson, A. (2010a) *The Employer's Obligation of Non-Discrimination and Reasonable*



- Accommodation under the EU Framework Directive*, foredrag afholdt på Copenhagen Business School den 23. august 2010, findes på: www.cbs.dk/research/konferencer/disabled_discrimination_2010/menu/papers.
- Lawson, A. (2010b) "Reasonable Accommodation and Accessibility Obligations: Towards a more unified European approach?" i: *European Anti-Discrimination Law Review*, nr. 11.
- MDAC (2007) *Summaries of Mental Disability Cases Decided by the European Court of Human Rights*, findes på: www.mdac.info/documents/ECHR_case_summaries_English.pdf.
- Mental Disability Advocacy Center (MDAC) (2011) *Building the Architecture for Change: Guidelines on Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Budapest, MDAC.
- Oliver, M. (1990) *The individual and social models of disability*, Paper presented at Joint Workshop of the Living Options Group and the Research Unit of the Royal College of Physicians.
- Organization of American States General Assembly, Inter-American Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Persons with Disabilities, 1999, A-65, Guatemala.
- Quinn, G. (2005) "The European Social Charter and EU anti-discrimination law in the field of disability: two gravitational fields with one common purpose" i Búrca, G. de, Witte, B. de (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford, OUP.
- Quinn, G. (2007a) *The UN Convention on the Human Rights of Persons with Disabilities*, findes på: www.nhri.net/2007/Berlin-Quinn2.pdf
- Quinn, G. (2007b) "Disability discrimination law in the European Union" in Meenan, H. (ed.), *Equality law in an enlarged European Union: understanding the article 13 directives*, Cambridge, CUP.
- Quinn, G. and Degener, T. (2002) "The Moral Authority for Change: Human rights values and the worldwide process of disability reform" i: *Human Rights and Disability: The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York and Geneva, United Nations.
- Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, EFT L 303 (*direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse*).
- Rådets henstilling 86/379 af 24. juli 1986 om beskæftigelsen af handicappede i Fællesskabet, EFT L 225.
- Schiek, D., Waddington, L. and Bell, M. (eds.) (2007) *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing.
- Schulze, M. (2010) *Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A handbook on the human rights of persons with disabilities*, New York, Handicap International.
- Shakespeare, T. (2006) *Disability rights and wrongs*, Abingdon, Routledge.
- Tursi, A. (2006) "Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati tramite cooperative sociali, due anni dopo" i: *Giornale di diritto del lavoro e di relazione industriali*, Vol. 28, No. 109.
- UK, Secretary of State (2010) *Equality Act 2010: Guidance on matters to be taken into account in determining questions relating to the definition of disability*, London, Office for disability issues.
- Verdenssundhedsorganisationen (2007) *International Classification of Diseases and Related Health Problems*, 10. udgave, findes på: <http://apps.who.int/classifications/apps/icd/icd10online/>.
- Verdenssundhedsorganisationen (2011) *Verdensrapport om handicap*, Genève, WHO.
- Verdenssundhedsorganisationens Verdenssundhedsforsamling, *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001, WHA54.21.
- Waddington, L. (2007) *A new era in human rights protection in the European Community: the implications of the United Nations' Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community*, Maastricht Faculty of Law Working Paper 2007/4, findes på www.unimaas.nl/default.asp?template=werkveld.htm&id=F6oBL5Po0MJO466V63M6&taal=nl.
- Waddington, L. (2009) "Breaking new ground: the implications of ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community", i Arnardóttir, O.M., Quinn, G. (eds.) *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian perspectives*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff.
- Waddington, L. (2010) *The proposed Directive on equal treatment and its significance for the future development of disability non-discrimination law*, afhandling indgivet til Copenhagen Business School den 23. august 2010, findes på: www.cbs.dk/research/konferencer/disabled_discrimination_2010/menu/papers.

Waddington, L. and Lawson, A. (2009) *Disability and non-discrimination law in the European Union: Analysis of disability discrimination law within and beyond the employment field*, Luxembourg, publikationskontoret.



BILAG 1: Definitionen af handicap i EU-medlemsstaternes lovgivning

EU-MEDLEMSSTAT	Definitionen af handicap i lovgivningen om ikke-forskelbehandlig omfatter personer med sindssidelser	Ingen definition af handicap, men personer med sindssidelser er omfattet af lovgivningen
AT	Artikel 3, lov om ligebehandling af handicappede (<i>Behindertengleichstellungsgesetz</i>)	
BE	Artikel 4, lov om ikke-forskelbehandlig af 10. maj 2007	
BG	Tillægsbestemmelse, stk. 1.1, lov om integration af handicappede (<i>Закон за интеграция на хората с увреждания</i>)	
CY	Artikel 2, lov om personer med handicap nr. 127 (I) 2000, som ændret af lov nr. 72 (I) af 2007.	
CZ	Afsnit 5, stk. 6, lov om ikke-forskelbehandlig (<i>Antidiskriminační zákon</i>)	
DE	I grundloven til den almindelige ligebehandlingslov (<i>Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz</i>) henvises der til artikel 2, stk. 1, punkt 1 i socialloven, fjerde bog samt til artikel 3 i loven om ligebehandling af handicappede (<i>Behindertengleichstellungsgesetz, BGG</i>).	
DK	Forberedende arbejde, forslag L92 af 11. november 2004 (<i>artikel 4, stk. 1. Handicapkriteriet og Bemærkninger til de enkelte bestemmelser</i>)	
EE	Artikel 5, loven om ligebehandling (<i>Vördse kohtlemise seadus</i>)	
EL*		
ES	Artikel 1, lov nr. 26/2011 af 1. august 2011 om den normative vedtagelse af konventionen om handicappedes rettigheder (<i>Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</i>)	
FI		Afsnit 6, lov om beskyttelse mod forskelsbehandlig af andre årsager end handicap (sundhedsstatus)
FR	Artikel 3, lov om handicappede af 11. februar 2005 (<i>Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées</i>), artikel L114, social- og familieleven	
HU		Artikel 8, litra g) og h), lov CXXXV af 2003 om ligebehandling og fremme af lige muligheder (2003. évi CXXV. tv. az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról)



EU-MEDLEMSSTAT	Definitionen af handicap i lovgivningen om ikke-forskelsbehandling omfatter personer med sindslidelser	Ingen definition af handicap, men personer med sindslidelser er omfattet af lovgivningen
IE	Del I: afsnit 2, stk. 1, lov om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, 1998.	
IT	Artikel 3, lov nr. 104/1992	
LT*		
LU	Artikel 1, stk. 1, lov af 12. september 2003 om handicappede (<i>Loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, Mémorial A-N 144</i>)	
LV	Afsnit 5, stk. 1, i loven om handicappede (<i>Invalitātes likums</i>)	
MT	Artikel 2, stk. 1, ligebehandling i arbejdsmarkedslovgivningen henviser til artikel 2, i loven om lige muligheder (<i>handicappede</i>)	
NL	Parlamentsdokumenter (<i>Kamerstukken II</i>) 2001/02, 28 169, nr. 3	
PL	Artikel 1, 3, 4 og 4a i loven af 27. august om erhvervsrettigheder og social revalidering samt beskæftigelse af personer med handicap	
PT		Artikel 3, litra c), lov nr. 46/2006 af 28. august 2006
RO	Artikel 2, lov nr. 448/2006 om beskyttelse og fremme af handicappedes rettigheder (<i>Lege privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap</i>)	
SE	Kapitel 1, afsnit 5.4, lov om forskelsbehandling (Svensk lovsamling 2008:567)	
SI	Artikel 3, stk. 1, lov om lige muligheder for handicappede (<i>Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI)</i>)	
SK		Artikel 22a, stk. 11, litra d), lov om ikke-forskelsbehandling nr. 365/2004
UK	Kapitel 6, stk. 1, lov om ligebehandling af 2010, afsnit 1, stk. 1, lov om ikke-forskelsbehandling af handicappede af 1995	

Bemærk: *På grund af manglende national retspraksis er definitionens anvendelsesområde uklart. Oplysningerne i skemaet er ikke udtømmende og inkluderer ikke specifikke regionale love og fællesskabslovgivning.

Kilde: FRA, 2011

BILAG 2: Tilpasninger i rimeligt omfang i EU-medlemsstaterne

EU-MEDLEMSSTAT	Bestemmelser om tilpasninger i rimeligt omfang i lovgivningen om ikke-forskelsbehandlingsområdet	Forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang har et andet anvendelsesområde end forbudet mod forskelsbehandling	Ingen forpligtelse til at foretage rimelige tilpasninger, men andre bestemmelser
AT	Artikel 6, stk. 1a, lov om ligebehandling af handicappede (<i>Behinderteneinstellungsgesetz</i>)		
BE	Artikel 5, lov om ikke-forskelsbehandling af 10. maj 2007 (<i>Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination</i>)		
BG	Artikel 16, lov om beskyttelse mod forskelsbehandling (<i>Закон за защита от дискриминация</i>); artikel 24, lov om integration af handicappede (IPDA) (<i>Закон за интеграция на хората с увреждания</i>)		
CY	Artikel 5, lov om personer med handicap nr. 127 (I) 2000, som ændret af lov nr. 72 (I) 2007.		
CZ	Afsnit 3, stk. 2, lov om ikke-forskelsbehandling		
DE		Artikel 81, stk. 4, og 5, socialloven, fjerde bog (<i>Sozialgesetzbuch IX Buch</i>)	
DK	Afsnit 2, litra a, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet		
EE	Artikel 11, lov om ligebehandling		
EL	Artikel 10, lov nr. 3304/2005		
ES	Artikel 37, lov om social integration af handicappede (<i>Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos</i>), indført ved lov om skattemæssige, administrative og sociale foranstaltninger nr. 62/2003		
FI	Afsnit 5, lov om ikke-forskelsbehandling (21/2004)		
FR		Artikel L5212-13 og L5213-6 i arbejdsloven (<i>Code du travail</i>)	

EU-MEDLEMSSTAT	Bestemmelser om tilpasninger i rimeligt omfang i lovgivningen om ikke-forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet	Forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang har et andet anvendelsesområde end forbudet mod forskelsbehandling	Ingen forpligtelse til at foretage rimelige tilpasninger, men andre bestemmelser
HU		Artikel 15, lov om lige muligheder for handicappede (évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról)	
IE	Afsnit 16, lov om ligebehandling på beskæftigelsesområdet af 1998		
IT			Artikel 10-13, lov nr. 68/1999
LT	Artikel 7, stk. 9, i den Litauiske Republiks lov om lige muligheder		
LU	Artikel 30, lov af 28. november 2006 om ligebehandling (<i>Loi du 28.11.2006 sur l'égalité de traitement, Mémorial A-N° 207</i>)		
LV	Afsnit 7, stk. 3, arbejdsloven		
MT	Artikel 4A, ligebehandling i arbejdsmarkedslovgivningen, afsnit 7, stk. 5, artikel 7, stk. 5, i loven om lige muligheder (handicappede)		
NL	Afsnit 2, loven om beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af handicap eller kronisk sygdom		
PL	Artikel 23a, i loven af 27. august 1997 om erhvervs-mæssig og social revalidering samt beskæftigelse af personer med handicap		
PT	Artikel 86, arbejdsloven		
RO	Artikel 5, stk. 4, og artikel 83, stk. 1, litra b) i lov nr. 448/2006 om beskyttelse og fremme af handicappedes rettigheder (<i>Lege privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap</i>)		

EU-MEDLEMSSTAT	Bestemmelser om tilpasninger i rimeligt omfang i lovgivningen om ikke-forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet	Forpligtelse til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang har et andet anvendelsesområde end forbudet mod forskelsbehandling	Ingen forpligtelse til at foretage rimelige tilpasninger, men andre bestemmelser
SE	Kapitel 2, afsnit 1, lov om forskelsbehandling (Svensk lovsamling 2008:567) (<i>Diskrimineringslag</i>)		
SI		Artikel 72, lov om beskæftigelse og revalidering af handicappede (<i>Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI)</i>)	
SK	Artikel 1, stk. 7, lov om ikke-forskelsbehandling		
UK	Afsnit 20 og 39, lov om ligebehandling af 2010, afsnit 6, lov om ikke-forskelsbehandling af handicappede af 1995		

Bemærk: Oplysningerne i skemaet er ikke udtømmende og inkluderer ikke specifikke regionale love og fællesskabslovgivning.

Kilde: FRA, 2011

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder

Juridisk beskyttelse af personer med sindslidelser i henhold til loven om ikke-forskelsbehandling – Forståelse af handicap som defineret i lovgivningen og forpligtelsen til i rimeligt omfang at foretage

2012 — 39 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-963-4

doi:10.2811/9767

Yderligere oplysninger om Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder er tilgængelige på internettet. Oplysningerne kan fås på: FRA's websted <http://fra.europa.eu>.

Hvordan ådan får man fat i publikationer fra eu?

Gratis publikationer:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- Hos Den Europæiske Unions repræsentationer eller delegationer. Kontaktoplysninger findes på: <http://ec.europa.eu> eller fås ved at sende en fax til +352 2929-42758.

Betalingspublikationer:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betalingsabonnementer (f. eks. Den Europæiske Unions Tidende og samlinger af afgørelser fra Den Europæiske Unions Domstol):

- Via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer

HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Denne rapport er den anden udgivelse af en juridisk undersøgelse, der er gennemført af Det Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) inden for rammerne af dets projekt om "De grundlæggende rettigheder for mennesker med intellektuelle handicap og personer med psykiske helbredsproblemer". Rapporten undersøger hvordan handicap defineres i international og europæisk lovgivning, og dernæst ser den nærmere på forpligtelsen til at foretage rimelige tilpasninger som indeholdt i internationale og europæiske standarder.

Rapportens resultater viser, at næsten alle EU's medlemsstater har lovgivning om ikke-forskelsbehandling, der beskytter personer med psykiske helbredsproblemer. Og i de fleste tilfælde kan personer med psykiske helbredsproblemer drage fordel af rimelige tilpasninger eller andre beskyttelsestilpasninger på beskæftigelsesområdet. Rapporten afsluttes med eksempler på tilfælde, hvor forpligtelsen til i rimeligt omfang at foretage tilpasninger ifølge lovgivningen udvides til at omfatte andre områder.



Publikationskontoret

FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig
Tlf. +43 (1) 580 30 - 0 - Fax +43 (1) 580 30 - 699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
twitter.com/EURightsAgency

